

07.039

Message

**relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant le Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage
(Développement de l'Acquis de Schengen)**

du 8 juin 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant le Règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (développement de l'Acquis de Schengen) et la modification de la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses et de la loi fédérale sur les étrangers.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Aperçu

Au niveau international, on constate que de plus en plus de pays enregistrent des données biométriques dans les documents d'identité dans le but d'empêcher les abus et les falsifications et de faciliter les voyages. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) recommande l'introduction de données biométriques dans les passeports et a établi des standards contraignants en la matière. La Suisse et 26 autres pays participent au «Visa Waiver Program» (VWP) des Etats-Unis. Ce programme autorise les citoyens de ces pays à se rendre aux Etats-Unis, ou à y transiter, sans visa pour des séjours courts (90 jours). Pour demeurer dans le VWP, les Etats-Unis exigent des pays participants qu'ils établissent des passeports biométriques. Pour être acceptés sans visa aux Etats-Unis, les passeports établis après le 25 octobre 2006 devront contenir des données biométriques. Le 13 décembre 2004, la Communauté européenne (CE) a approuvé le Règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (règlement de la CE sur les documents d'identité), et ainsi créé la base de l'introduction de données biométriques dans les passeports et les documents de voyage des Etats membres de l'Union européenne (UE) et des Etats membres de Schengen. Depuis le 28 août 2006, seuls les passeports et les documents de voyage disposant de données biométriques enregistrées et lisibles électroniquement peuvent être établis au sein de l'espace Schengen. Dans un premier temps, seule l'image du visage est enregistrée, puis, d'ici au 28 juin 2009, les empreintes digitales devront aussi y figurer. Le règlement de la CE sur les documents d'identité représente un développement de l'Acquis de Schengen que la Suisse se doit de reprendre. Sous réserve de l'approbation de la reprise, notre pays doit introduire définitivement des passeports et des documents de voyage biométriques au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen. Selon la planification actuelle, ce dernier doit entrer en vigueur en 2007, après sa ratification par l'UE.

Afin, d'une part, que le délai fixé par les Etats-Unis soit respecté et que les citoyens puissent obtenir un passeport biométrique pour se rendre dans ce pays et, d'autre part, pour que les autorités acquièrent de l'expérience dans le domaine de la biométrie, des passeports biométriques sont établis depuis le 4 septembre 2006 dans le cadre d'un projet-pilote.

L'actuelle loi sur les documents d'identité (LDI) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002. La présente révision vise à créer les bases légales nécessaires à l'introduction définitive de passeports biométriques. Ainsi, il sera possible d'établir aussi bien des passeports que des cartes d'identité biométriques sur la base de la LDI. A ce titre, la révision de l'art. 2 LDI est un élément central; cette disposition fixe en effet le contenu du document biométrique et prévoit l'enregistrement électronique sur une puce non seulement des données y figurant actuellement, mais aussi de l'image du visage et des empreintes digitales du titulaire.

En reprenant le développement de l'Acquis de Schengen, la Suisse s'engage également à introduire des données biométriques dans les documents de voyage pour étrangers. Les conditions techniques requises sont les mêmes que pour les passeports des ressortissants suisses. Cependant, des différences existent en termes d'organisation en raison de règles de compétences diverses, raison pour laquelle la loi sur les étrangers doit être modifiée en conséquence.

Table des matières

Aperçu	4894
Liste des abréviations	4899
1 Partie générale	4901
1.1 Situation	4901
1.1.1 Un nouveau type de passeport: le passeport biométrique	4901
1.1.2 Recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale	4901
1.1.3 Exigences des Etats-Unis	4902
1.1.4 Développement au sein de l'Union européenne	4902
1.1.4.1 Introduction de données biométriques	4902
1.1.4.2 Développements de l'Acquis de Schengen	4903
1.2 Déroulement au niveau fédéral	4903
1.2.1 Travaux préliminaires	4903
1.2.2 Conséquences liées à l'obligation de reprendre les développements de Schengen	4904
1.2.2.1 Effets sur l'actuelle révision de la loi sur les documents d'identité	4904
1.2.2.2 Conséquences pour le droit des étrangers	4904
1.3 Nouvelle réglementation prévue	4905
1.3.1 Loi sur les documents d'identité (LDI)	4905
1.3.2 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)	4906
1.4 Résultats de la phase préliminaire	4906
1.4.1 Procédure de consultation de 2005	4906
1.4.2 Procédure de consultation de 2006	4906
1.4.3 Résumé des évaluations de 2005 et de 2006	4907
1.4.3.1 Reprise du règlement de la CE sur les documents d'identité	4907
1.4.3.2 Loi sur les documents d'identité (LDI)	4908
1.4.3.3 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)	4909
1.4.4 Prises de position sur les résultats de la procédure de consultation	4910
1.4.4.1 Loi sur les documents d'identité (LDI)	4910
1.4.4.2 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)	4911
2 Echanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant l'introduction de documents d'identité biométriques	4912
2.1 Contexte	4912
2.2 Contenu	4913
2.3 Reprise de l'Acquis de Schengen	4916
2.3.1 Généralités	4916
2.3.2 Compétence du législateur	4916
2.3.3 Compétence du Conseil fédéral	4917
3 Mise en œuvre	4918
3.1 Adaptation de la loi sur les documents d'identité (LDI)	4918

3.1.1 Dispositions générales	4918
3.1.2 Etablissement, confection, retrait et perte des documents d'identité	4920
3.1.3 Traitement des données	4923
3.2 Adaptation de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)	4924
4 Conséquences	4926
4.1 Dans le domaine du passeport biométrique	4926
4.1.1 Conséquences pour la Confédération	4926
4.1.1.1 Contexte	4926
4.1.1.2 Coûts de mise en œuvre de l'introduction définitive des passeports biométriques	4926
4.1.1.3 Coûts d'exploitation et de production	4928
4.1.1.4 Conséquences en termes de personnel pour l'exploitation	4929
4.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4929
4.1.3 Calcul de l'émolument pour le passeport et des recettes de la Confédération	4929
4.1.4 Conséquences économiques	4930
4.2 Dans le domaine des documents de voyage pour étrangers	4930
4.2.1 Conséquences pour la Confédération	4930
4.2.1.1 Contexte	4930
4.2.1.2 Frais de mise en œuvre	4931
4.2.1.3 Effets sur l'état du personnel	4931
4.2.1.4 Coûts de production	4931
4.2.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4931
4.2.3 Calcul de l'émolument	4931
4.2.4 Conséquences économiques	4932
5 Programme de la législation	4932
6 Aspects juridiques	4932
6.1 Constitutionnalité et compatibilité avec le droit international	4932
6.2 Arrêté d'approbation	4932
6.3 Forme de l'acte à adopter / législation de mise en œuvre	4933
6.4 Conséquences en cas de non-réalisation	4933
6.5 Délégation de compétences législatives	4933
6.5.1 Loi sur les documents d'identité	4933
6.5.2 Loi sur les étrangers	4933
Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant le Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage (développement de l'Acquis de Schengen) (Projet)	4935
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant le Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage	4943

Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du Règlement C (2005) 409 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage (Développement de l'acquis de Schengen)	4945
Echange de note entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du Règlement C (2006) 2909 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage (Développement de l'acquis de Schengen)	4947

Liste des abréviations

AAS	Accord d'association à Schengen (FF 2004 6071)
ASCP	Association des services cantonaux des passeports
ASM	Association des services cantonaux de migration
BAC	Basic Access Control
BBA	Big Brother Awards (organisation)
CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police
CE	Communauté européenne
Cgfr	Corps des gardes-frontière
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAC	Extended Access Control
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
FF	Feuille fédérale
ICP	Infrastructure à clé publique
Infostar	Registre électronique de l'état-civil
ISA	Système d'information relatif aux documents d'identité (art. 11 LDI)
ISR	Système d'information sur les documents de voyage (système d'information exploité par l'ODM en vue de l'établissement des documents de voyage suisses et des visas de retour pour étrangers; art. 21 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV; RS 143.5])
jpeg	Joint Photographic Experts Group
LDI	Loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (loi sur les documents d'identité; RS 143.1)
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (FF 2005 6885)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
MRTDs	Documents de voyage à lecture automatique (Machine Readable Travel Documents)
MRZ	Zone de lecture optique (Machine Readable Zone)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ODM	Office fédéral des migrations
ODV	Ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (RS 143.5)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique

OLDI	Ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité; RS 143.11)
PRD	Parti radical-démocratique
RCP	Répertoire de clés publiques
RFID	Radio Frequency Identification (technologie radio)
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIS II	Système d'information Schengen, deuxième génération
TI	Technologies de l'information
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas
VWP	Visa Waiver Program
WSQ	Wavelet Scalar Quantification (format standard pour l'échange et le stockage des empreintes digitales)

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Situation**

1.1.1 **Un nouveau type de passeport: le passeport biométrique**

La Communauté internationale entend établir des passeports et d'autres documents de voyage permettant d'identifier sans problème les voyageurs, ce qui facilitera aussi les voyages. Elle est également consciente de la nécessité d'empêcher et de combattre les abus (p. ex. les falsifications et les vols de documents d'identité, l'utilisation frauduleuse de l'identité d'une autre personne au physique similaire). Face à ces objectifs et grâce aux nouvelles technologies, l'idée d'un passeport dit biométrique a fait son chemin au cours des dernières années. Ce nouveau type de passeport est aussi connu sous le nom de passeport électronique. Les données du titulaire du passeport sont enregistrées sur une puce et ne peuvent être consultées qu'avec un lecteur. Ces données biométriques sont par exemple la taille, une image numérisée du visage et les empreintes digitales. L'image du visage enregistrée dans le document d'identité est la même image que celle figurant dans le passeport et pouvant être reconnue à l'œil nu. Lors du contrôle d'un tel document d'identité, les données de la puce sont lues et l'image du visage ou les empreintes digitales sont comparées électroniquement avec l'image du visage ou les empreintes digitales de la personne qui présente le document.

L'introduction de données biométriques dans les documents d'identité ne constitue pas une nouveauté en soi. En effet, des données telles que la taille, l'image du visage ou la signature figurent de longue date dans les passeports. En revanche, par rapport à un document d'identité traditionnel, l'enregistrement de ces données dans une puce garantit une plus grande sécurité et permet de les comparer électroniquement avec les données du titulaire du document d'identité.

1.1.2 **Recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale**

L'OACI¹, dont la Suisse est membre², détermine les standards applicables aux documents d'identité servant aux voyages internationaux et formule des recommandations dans ce domaine. Ainsi, l'OACI recommande d'introduire des données biométriques dans les passeports. L'organisation fixe des standards devant être respectés lors de la fabrication des passeports biométriques ou d'autres documents d'identité; ces standards sont les garants d'une interopérabilité au niveau mondial. Le seul élément biométrique obligatoire fixé par l'OACI est l'image du visage enregistrée électroniquement dans un format standard (jpeg ou jpeg 2000). Les autres éléments optionnels sont les empreintes digitales et le schéma de l'iris³. En

¹ Organisation de l'aviation civile internationale.

² Cf. la convention relative à l'aviation civile internationale, RS **0.748.0**.

³ Pour l'heure, aucun Etat n'enregistre le schéma de l'iris dans les passeports.

outre, les données figurant déjà dans le passeport, p. ex. le nom, le prénom, la date de naissance, etc., doivent être enregistrées sur la puce.

L'OACI a arrêté une recommandation concernant l'introduction de données biométriques dans les passeports, sans toutefois fixer de délai contraignant pour ce faire. Si un Etat décide d'établir des passeports biométriques, il doit tenir compte des standards de l'OACI.

1.1.3 Exigences des Etats-Unis

La Suisse et 26 autres pays participent au «Visa Waiver Program» (VWP) des Etats-Unis. Ce programme autorise les citoyens de ces pays à se rendre aux Etats-Unis, ou à y transiter, sans visa pour des séjours courts (90 jours). Les Etats-Unis exigent des pays participants au VWP qu'ils introduisent des passeports biométriques. Pour être acceptés sans visa aux Etats-Unis, les passeports établis après le 25 octobre 2006 devront contenir une image du visage enregistrée électroniquement.

1.1.4 Développement au sein de l'Union européenne

1.1.4.1 Introduction de données biométriques

Le 13 décembre 2004, la Communauté européenne (CE) a adopté le règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (règlement de la CE sur les documents d'identité)⁴ et ainsi créé la base pour l'introduction de données biométriques dans les passeports et les documents de voyage des Etats membres de l'UE et des Etats membres de Schengen. Ce règlement prévoit, dans un premier temps, l'enregistrement électronique dans le passeport de l'image du visage et, dans un deuxième temps, celui de deux empreintes digitales. A ce titre, les délais suivants doivent être respectés:

- 28 août 2006: image du visage enregistrée électroniquement;
- 28 juin 2009: deux empreintes digitales enregistrées électroniquement.

L'obligation d'introduire des données biométriques ne concerne que les passeports et les documents de voyage d'une durée de validité supérieure à douze mois. Contrairement à l'OACI et aux Etats-Unis, l'UE a prévu diverses prescriptions exécutoires contraignantes visant à protéger les données stockées sur la puce contre une lecture induue. Ces prescriptions techniques figurent dans deux décisions exécutoires de la Commission⁵. Celles-ci obligent la Suisse à munir de données biométriques les documents de voyage qu'elle émet pour certains étrangers (réfugiés et apatrides reconnus).

⁴ JO L 385 du 29.12.2004, p. 1.

⁵ Décision C(2005) 409 établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres du 28 février 2005 (image du visage) et décision complémentaire C(2006) 2909 établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres du 28 juin 2006 (dispositions complémentaires concernant les empreintes digitales).

1.1.4.2 Développements de l'Acquis de Schengen

Le 5 juin 2005⁶, le peuple suisse a approuvé les accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin. Par ces accords d'association, la Suisse s'engage à reprendre dans son droit national toutes les dispositions qui constituaient l'Acquis de Schengen et de Dublin en date du 26 octobre 2004⁷. Notre pays s'est en outre dit prêt à reprendre, en principe, tous les futurs actes concernant Schengen et Dublin (développements de l'Acquis de Schengen et de Dublin) et à les transposer, si nécessaire, dans le droit suisse. Cette reprise se déroule selon une procédure spéciale qui respecte les droits découlant de la démocratie directe⁸.

Le règlement de la CE sur les documents d'identité et les deux décisions de la Commission s'y référant représentent un développement de l'Acquis de Schengen qui doit être repris dans le droit suisse (cf. ci-après ch. 2.3).

1.2 Déroulement au niveau fédéral

1.2.1 Travaux préliminaires

Constatant l'évolution internationale, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), le 10 septembre 2003, d'effectuer une étude de faisabilité en vue de l'introduction de données biométriques dans les documents de voyage suisses. Lors de sa séance du 15 septembre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats. Au vu de la situation internationale, il a estimé nécessaire d'introduire des données biométriques dans le passeport afin de garantir la liberté de voyage des citoyens suisses et de maintenir les normes de sécurité élevées de notre passeport sur la scène internationale. A ce titre, il a chargé le DFJP, notamment au vu des exigences des Etats-Unis, de mettre en place des passeports biométriques dans le cadre d'un projet-pilote limité à cinq ans maximum et d'élaborer un projet de révision de la loi sur les documents d'identité (LDI)⁹. Ce projet-pilote vise à garantir le maintien de la Suisse dans le Visa Waiver Program (VWP) des Etats-Unis et à préparer l'introduction définitive des passeports biométriques.

En juin 2005, le Conseil fédéral a ouvert une consultation relative aux travaux législatifs suivants: tout d'abord la révision de l'ordonnance sur les documents d'identité (OLDI)¹⁰, dans le but d'établir des passeports biométriques dès septembre 2006 dans le cadre d'un projet-pilote, puis la révision de la LDI dans la perspective de l'introduction définitive de documents d'identité biométriques. Les projets envoyés en consultation ont été établis dans le respect des exigences et des normes techniques prévues par le règlement de la CE sur les documents d'identité et la première décision de la Commission.

⁶ Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent, FF 2004 6709.

⁷ Pour l'accord d'association à Schengen, cf. FF 2004 6081 ss et 6090 ss.

⁸ Cf. le message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), FF 2004 5593, 5753 ss; voir aussi la considération 14 du règlement de la CE sur les documents d'identité.

⁹ Loi sur les documents d'identité, LDI, RS 143.1.

¹⁰ Ordonnance sur les documents d'identité, OLDI, RS 143.11.

Le 17 mars 2006, le Conseil fédéral a approuvé la révision de l'OLDI¹¹. L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 4 septembre 2006. Sur la base de cette ordonnance, il est possible de commander et de fabriquer des passeports biométriques dans le cadre du projet-pilote. Suite aux exigences des Etats-Unis visant à introduire des passeports biométriques, le projet-pilote est une solution transitoire.

1.2.2 Conséquences liées à l'obligation de reprendre les développements de Schengen

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a donné son accord à l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin, entraînant ainsi un changement de situation. Notre pays doit dès lors mettre en œuvre le règlement de la CE sur les documents d'identité et les décisions de la Commission – qui constituent des développements de l'Acquis de Schengen – au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen et introduire définitivement des passeports et des documents de voyage biométriques. La Suisse a ratifié les accords d'association en mars 2006. L'UE devrait les ratifier en 2007, et le règlement devrait entrer en vigueur un mois après. Cela signifie qu'au plus tard début 2009, les bases légales devraient être prêtes et les passeports biométriques définitivement introduits. Il faut aussi tenir compte dans la planification de la tenue d'un éventuel référendum. L'introduction de passeports biométriques n'a pas encore été agendée avec précision. Elle devrait cependant avoir lieu au cours du deuxième semestre 2009. Les Etats membres de Schengen devant, dès le 28 juin 2009, munir les passeports qu'ils émettent d'empreintes digitales, le passeport biométrique suisse contiendra, lors de son introduction définitive, une image numérisée du visage ainsi que deux empreintes digitales.

1.2.2.1 Effets sur l'actuelle révision de la loi sur les documents d'identité

Les conditions et les normes techniques prévues dans le règlement de la CE sur les documents d'identité du 13 décembre 2004 ayant déjà été prises en considération dans les avant-projets concernant la législation sur les documents d'identité, les travaux relatifs à la révision de la loi sur les documents d'identité peuvent, sur le plan du contenu, être poursuivis comme prévu.

En effet, le projet-pilote, qui devait initialement durer cinq ans au maximum, devra impérativement être réduit à deux ans et demi ou à trois ans au maximum en raison de l'obligation d'introduire définitivement des données biométriques.

1.2.2.2 Conséquences pour le droit des étrangers

Eu égard au règlement de la CE sur les documents d'identité, la Suisse va devoir introduire des données biométriques non seulement dans les passeports suisses, mais également dans les documents de voyage pour étrangers (cf. ch. 1.3.2).

¹¹ Cf. RO 2006 2611

L'adoption et la mise en œuvre de ce développement de l'Acquis de Schengen exigent l'adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)¹².

1.3 Nouvelle réglementation prévue

1.3.1 Loi sur les documents d'identité (LDI)

L'actuelle LDI est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002. La présente révision de la loi vise à régler tous les points fondamentaux relatifs à l'introduction des passeports biométriques et à créer les bases légales nécessaires à l'introduction définitive de données biométriques dans les documents d'identité suisses.

En vertu de la LDI, il sera désormais possible d'établir aussi bien des passeports que des cartes d'identité munis de données biométriques enregistrées électroniquement. Actuellement, de telles données ne sont introduites que dans le passeport. Certains pays établissent néanmoins déjà des cartes d'identité contenant des données biométriques (p. ex. la Suède et la Belgique), ce que l'UE recommande. Pour l'heure, aucun projet concret n'existe encore. Il faut toutefois s'attendre à ce qu'un projet visant à introduire des données biométriques dans la carte d'identité suisse soit bientôt lancé. La modification de l'art. 2 LDI constitue un élément central de la révision. Cet article définit le contenu des documents d'identité biométriques et permet l'enregistrement électronique sur la puce de l'image du visage et des empreintes digitales, en plus des données actuelles.

Les documents d'identité devant pouvoir être lus à la fois en Suisse et à l'étranger, leur confection doit respecter et appliquer les normes internationales requises, à savoir celles de l'OACI et de l'UE. Cela vaut en particulier pour la technologie utilisée (RFID), les données à enregistrer sur la puce, le mode d'enregistrement, ainsi que le mécanisme assurant la protection des données contre la lecture non autorisée. C'est seulement si tous les Etats respectent ces prescriptions qu'il sera possible de garantir que les documents de voyage biométriques (y compris le passeport suisse) seront reconnus et pourront être lus dans le monde entier. Cette harmonisation signifie aussi qu'il n'est pas possible d'empêcher totalement la lecture des données qui seront obligatoirement enregistrées sur la puce conformément aux normes de l'OACI (image du visage, nom, prénom, date de naissance, etc.). Dans le cas contraire, les citoyens suisses devraient s'attendre à se voir refuser l'entrée dans un pays donné.

Des prescriptions techniques sont en cours d'élaboration au sein de l'UE (l'UE a décidé de rajouter comme donnée obligatoire les empreintes digitales); elles permettront d'accorder de manière sélective les droits d'accès aux empreintes digitales, par exemple uniquement aux Etats de l'UE et aux Etats Schengen. Il faut s'attendre à ce que les Etats Schengen s'autorisent mutuellement l'accès aux empreintes digitales.

¹² FF 2005 6885

1.3.2 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Actuellement, la Suisse établit des documents de voyage pour certains étrangers. La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)¹³, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, contient déjà les bases légales nécessaires à l'établissement de documents de voyage pour étrangers et au traitement des données requises pour l'établissement desdits documents (art. 59 et 111 LEtr). Partant, la Suisse établit, sur demande, des documents de voyage valables cinq ans pour les réfugiés statutaires¹⁴, les apatrides¹⁵ ainsi que pour certains étrangers sans pièces de légitimation.

De façon analogue à la LDI, les modifications légales prévues dans la LEtr doivent régler les points essentiels à l'introduction de documents de voyage biométriques pour étrangers.

Les modifications proposées permettent ainsi une mise en œuvre conforme à Schengen du règlement de la CE sur les documents d'identité du 13 décembre 2004 dans le domaine des étrangers.

1.4 Résultats de la phase préliminaire

1.4.1 Procédure de consultation de 2005

En juin 2005, le Conseil fédéral a ouvert la (première) consultation en vue de l'introduction des passeports biométriques (cf. ch. 1.2.1). 61 autorités et organisations (en particulier les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés) ont été invitées à se prononcer sur le projet. 47 prises de position ont été évaluées; il y a eu six prises de position spontanées.

- Les participants à la consultation de 2005 ont été invités à se prononcer simultanément sur les projets suivants (y compris sur un rapport explicatif): la révision partielle de l'ordonnance sur les documents d'identité (OLDI); cette ordonnance constitue la base légale du projet-pilote limité dans le temps et règle l'établissement des passeports biométriques pour la durée dudit projet-pilote;
- l'avant-projet de la révision de la loi sur les documents d'identité (LDI), en vue de l'introduction définitive des documents d'identité biométriques.

Le 17 mars 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la première consultation relative à l'introduction des passeports biométriques.

1.4.2 Procédure de consultation de 2006

L'acceptation de l'accord d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin par le peuple suisse le 5 juin 2005 a entraîné un changement concernant l'introduction définitive du passeport biométrique en Suisse. D'une part, l'introduction définitive des passeports biométriques constitue un développement de l'Acquis de Schengen,

¹³ FF 2005 6885

¹⁴ Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés; RS 0.142.30.

¹⁵ Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides; RS 0.142.40.

sur lequel le Parlement doit se prononcer et, d'autre part, ce développement nécessite l'introduction de données biométriques également dans les documents de voyage pour étrangers. C'est pourquoi une deuxième procédure de consultation a été lancée du 29 septembre 2006 au 8 janvier 2007, dans le cadre de laquelle 98 destinataires ont été invités à s'exprimer. En tout, 44 prises de position matérielles ont été obtenues et examinées.

Les chapitres qui suivent présentent les requêtes les plus importantes relatives aux deux actes législatifs.

1.4.3 Résumé des évaluations de 2005 et de 2006

1.4.3.1 Reprise du règlement de la CE sur les documents d'identité

A l'exception du canton de Bâle-Campagne et de l'organisation Big Brother Awards (BBA), la majorité des participants à la consultation est d'accord avec les modifications de la législation sur les étrangers liées au développement de l'Acquis de Schengen.

Trois participants à la consultation font remarquer que la Grande-Bretagne et l'Irlande ne participent pas au règlement de la CE sur les documents d'identité. Quatre autres participants remarquent que la Suisse dispose d'une marge de manœuvre très réduite quant à la reprise ou non de l'Acquis de Schengen. Ne pas reprendre le développement n'est que pure théorie.

Sept participants à la consultation pointent du doigt le fait que ne pas reprendre le développement de l'Acquis de Schengen reviendrait à se faire exclure du Visa Waiver Program des Etats-Unis, avec toutes les conséquences négatives, en particulier économiques, que cela implique. Si le développement de l'Acquis de Schengen relatif aux données biométriques n'était pas repris, la mise en œuvre de l'accord de Schengen pourrait subir un retard, être empêché, voire même être éventuellement rompu.

Un parti (l'UDC) critique le manque d'informations fournies par le Conseil fédéral avant la votation sur les accords d'association à Schengen/Dublin. Ils évoquent un défaut de transparence quant aux conséquences de l'association. La Suisse serait selon eux obligée d'introduire les documents d'identité biométriques, bien que l'Irlande et la Grande-Bretagne n'y soient, elles, pas tenues.

Une organisation (BBA) retient que le règlement de la CE viole le droit à l'autodétermination en matière d'information, dans la mesure où il ne permet pas de choisir entre un document d'identité avec ou sans puce. Par ailleurs, la confidentialité des données exigée à l'art. 1, al. 2, du règlement de l'UE ne pourrait pas être garantie avec les moyens techniques actuels, ce qui reviendrait par conséquent à tromper l'opinion publique. Le règlement de l'UE ne doit selon eux pas être accepté par la Suisse.

Six participants à la consultation mettent en avant les avantages d'une reprise du développement de l'Acquis de Schengen: la liberté de voyager, qui entraîne avec elle des avantages économiques, et la sécurité. Selon certaines organisations, la mise en œuvre du développement de l'Acquis de Schengen n'est pas seulement souhaita-

ble, mais indispensable au vu des avantages pour la Suisse et des évolutions internationales (Visa Waiver Program des Etats-Unis, recommandations de l'OACI).

1.4.3.2 Loi sur les documents d'identité (LDI)

D'une manière générale, l'avant-projet de révision de la loi sur les documents d'identité avait été accueilli favorablement lors de la procédure de consultation de 2005¹⁶.

Une organisation (BBA) s'était expressément opposée, lors du projet-pilote déjà, à l'introduction des passeports biométriques. Le canton de Bâle-Campagne en particulier avait émis d'importantes réserves. Au vu des risques importants d'abus qui existaient, les différentes questions relatives à la technique et à la protection des données avaient dû être réglées avant le lancement du projet-pilote. Le projet avait été considéré comme insuffisamment développé.

Bien que l'introduction des passeports biométriques ait été généralement bien acceptée, des critiques ont néanmoins été formulées en 2005, notamment au sujet de la protection des données, de la technique et de la sécurité des données. Des réserves et des craintes ont été exprimées quant à l'utilisation de données biométriques dans le passeport, en particulier quant aux empreintes digitales. Plusieurs cantons, partis et organisations ont refusé ou remis en question en 2005 le fait que les données enregistrées sur la puce soient aussi enregistrées dans le système d'information relatif aux documents d'identité (ISA). Par ailleurs, certains participants à la consultation ont estimé que le principe selon lequel les données biométriques ne devaient pas être utilisées dans le cadre d'investigations policières n'était pas suffisamment garanti. Certains participants se sont déclarés en faveur d'une inscription dans la loi de chaque autorité bénéficiant d'un droit d'accès à ces données. L'ampleur du droit d'accès devait selon eux également être spécifiée dans la loi.

En 2005, plusieurs participants à la consultation ont estimé que le prix du passeport biométrique émis durant le projet-pilote (250 francs pour les personnes de plus de trois ans) était trop élevé ou ont jugé que la justification des coûts n'était pas suffisante.

En outre, de vives critiques ont été formulées à l'encontre de la réglementation de la responsabilité en cas de dommages et de l'obligation du titulaire du passeport de contrôler le fonctionnement de son passeport. Selon les opposants, les dispositions prévues étaient trop strictes par rapport à ce que l'on peut décemment exiger des titulaires des passeports biométriques.

Lors de l'actuelle procédure de consultation (2006–2007; cf. ch. 1.4.2), la majorité des participants à la consultation s'est montrée d'accord avec les modifications de la législation sur les documents d'identité liées au développement de l'Acquis de Schengen. Seuls le canton de Bâle-Campagne et l'organisation BBA ont refusé l'introduction des documents d'identité biométriques.

Quatre cantons (ZH, BE, LU, TG), un parti (le PRD) et le Surveillant des prix renvoient aux prises de position qu'ils ont livrées lors de la consultation de 2005.

¹⁶ Pour une évaluation détaillée de la procédure: cf. le rapport de consultation de mars 2006 approuvé par le Conseil fédéral (disponible sur Internet à l'adresse suivante: http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1303/Ergebnisbericht_f.pdf).

Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et le Surveillant des prix renoncent à une prise de position matérielle, mais font des remarques quant aux coûts. Le canton de Schaffhouse perçoit le projet comme la suite logique de la phase-pilote.

Onze cantons (BE, OW, GL, FR, BL, GR, TI, VD, VS, GE, JU), un parti (le PRD), une association (economiesuisse) et trois organisations (la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police [CCDJP], l'Association des services cantonaux de migration [ASM] et l'Association des services cantonaux des passeports [ASCP]) exigent que le principe de la couverture des frais soit appliqué aux émoluments pour les nouveaux documents d'identité. A ce titre, la charge de travail supplémentaire induite par la saisie des données biométriques doit être prise en considération.

Cinq participants à la consultation se déclarent sceptiques à l'égard de la sécurité technique des documents d'identité biométriques.

Dix participants à la consultation craignent que la réglementation proposée ne tienne pas suffisamment compte des exigences en matière de protection des données.

Le canton de Bâle-Campagne désapprouve le projet soumis à consultation quant à ses dispositions relatives à la loi sur les documents d'identité. Il estime qu'il ne tient pas suffisamment compte des réserves fondées exprimées lors de la procédure de consultation de 2005 sur l'introduction du passeport biométrique. Il s'étonne que des dispositions prévues pour le projet-pilote de 2005 doivent désormais s'appliquer à l'introduction définitive. Il se réfère aux remarques exprimées lors de la consultation de 2005, alors que le projet avait été approuvé avec des réserves. Il estime que les modifications de la loi sur les documents d'identité ne constituent pas une base légale suffisante pour introduire définitivement les passeports biométriques. En 2005 déjà, il avait demandé des concrétisations notamment dans le domaine de la protection des données.

L'organisation BBA voit toujours d'un œil critique l'introduction de documents d'identité biométriques sous quelque forme que ce soit, nombre de questions essentielles restant encore sans réponse, notamment dans les domaines de la technique et de la protection des données.

1.4.3.3 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

La majorité des participants à la consultation est d'accord avec les modifications de la législation sur les étrangers liées au développement de l'Acquis de Schengen. Seuls le canton de Bâle-Campagne et l'organisation BBA s'opposent à l'introduction des documents d'identité biométriques.

Quinze participants à la consultation (ZH, BE, GL, SO, BL, AI, SG, GR, TI, VS, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses ainsi que la CCDJP, l'ASM et l'ASCP) se sont déclarés favorables à la mise en place d'une infrastructure utilisable pour la saisie des données biométriques et la fabrication aussi bien du passeport suisse que des documents de voyage pour étrangers.

Quatre cantons (BE, GR, ZG, TI) et une organisation (la CCDJP) sont d'avis que le processus de fabrication des documents de voyage biométriques pour étrangers ne doit être lancé qu'après que le droit à l'octroi d'un document a été accordé à la personne requérante.

Onze cantons (BE, OW, GL, FR, BL, GR, TI, VD, VS, GE; JU), un parti (le PRD), une association (economiesuisse) et deux organisations (la CCDJP, l'ASM) exigent que le principe de la couverture des frais soit appliqué aux émoluments pour les nouveaux documents de voyage biométriques pour étrangers. A ce titre, la charge de travail supplémentaire induite par la saisie des données biométriques doit être prise en considération.

Douze participants à la consultation craignent que la réglementation proposée ne tienne pas suffisamment compte des exigences en matière de protection des données.

1.4.4 Prises de position sur les résultats de la procédure de consultation

1.4.4.1 Loi sur les documents d'identité (LDI)

Suite au projet mis en consultation en 2005, le texte de loi a déjà été modifié en plusieurs points en tenant compte des remarques faites par les organes consultés. Compte tenu des réserves et des incertitudes émises à plusieurs reprises concernant les techniques et les dispositifs de protection utilisés, les dispositions ont été précisées en différents endroits. Les principales modifications apportées sont les suivantes:

- En tant que composant possible du document d'identité biométrique, la caractéristique physique «schéma de l'iris» a été supprimée de l'art. 2 LDI. Si de nouvelles normes internationales venaient à exiger l'introduction de cette caractéristique, il faudrait alors procéder à une révision de la loi.
- L'exclusion totale de la responsabilité de la Confédération en cas de dommages liés à l'utilisation de documents d'identité a été écartée (Art. 9a LDI). Les dispositions du droit suisse s'appliquent.
- Les dispositions relatives à la possibilité donnée au Conseil fédéral de conclure des traités internationaux concernant l'accès des autorités étrangères aux données enregistrées sur la puce ont été précisées (art. 2a LDI). Seuls les droits d'accès aux empreintes digitales enregistrées sont concernés. Par ailleurs, l'Etat contractant doit disposer d'une législation en matière de protection des données similaire à celle de la Suisse. S'agissant de l'accès aux autres données (nom, image du visage), il faut souligner que les données contenues dans le passeport 03 sont aujourd'hui déjà lisibles électroniquement lors des contrôles. Il faut s'attendre à ce que l'accès aux empreintes digitales soit octroyé aux Etats membres de Schengen.
- Les mécanismes assurant la protection des données enregistrées dans le document d'identité spécifiés dans le règlement de la CE sur les documents d'identité et dans les dispositions d'exécution de l'UE sont décrits dans le détail au ch. 2.2 et dans le commentaire relatif à l'art. 2a LDI. La reprise du règlement de la CE sur les documents d'identité impliquant la validité de ces mécanismes également en Suisse, il n'est pas nécessaire de régler toutes ces spécificités techniques dans le droit suisse. Les réserves du canton de Bâle-Campagne émises à ce sujet sont également prises en considération. Les mesures de protection des données enregistrées dans le passeport prescrites par l'UE et par conséquent aussi par la Suisse, vont bien au-delà des stan-

dards minimaux fixés par l'OACI. En raison des mécanismes de protection décrits ci-après, il est indispensable que le passeport soit présenté physiquement avant que les données ne puissent être lues. Le cryptage est renforcé au moyen d'un numéro de passeport généré de manière aléatoire. Un mécanisme de protection complexe permet ensuite de n'accorder qu'à certains organes l'accès aux empreintes digitales devant être enregistrées dans le passeport. Les normes correspondantes sont réglées dans les dispositions d'exécution de l'UE et dans les prescriptions déterminantes de l'OACI et sont mises en œuvre au niveau de l'ordonnance. S'agissant de nombreuses spécificités techniques qui, au vu du développement technologique, doivent pouvoir être adaptées rapidement et selon les besoins, il n'est pas opportun d'ancrer ces dispositions dans la loi. Comme c'est déjà le cas actuellement, les autorités qui ont accès au système d'information relatif aux documents d'identité sont énumérées à l'art. 12 LDI.

- Il ne sera pas dérogé au principe selon lequel les coûts doivent être couverts par les émoluments versés pour l'établissement d'un passeport biométrique. Comme c'est déjà le cas actuellement, les passeports pour enfants seront meilleur marché que ceux pour adultes. Lors de l'introduction définitive des passeports biométriques, le prix du passeport sera, en raison du grand nombre de passeports produits, moins élevé que durant le projet-pilote (actuellement 250 et 180 francs). Une première estimation des coûts qui incomberont à la Confédération pour la confection d'un document d'identité est présentée au ch. 4.1.3. A ce montant s'ajouteront les coûts engendrés aux cantons et au DFAE. Pour l'heure, ces coûts ne sont pas encore fixés et devront être définis en collaboration avec les cantons.
- Les documents d'identité biométriques sont introduits dans le monde entier. Selon des estimations de l'OACI, les passeports biométriques représentent déjà la moitié de la production mondiale de passeports. Des Etats comme la Grande-Bretagne ou l'Irlande ne sont, en raison de leur statut différent des membres de l'UE, pas tenus de produire des passeports biométriques. Ils les ont cependant introduits. Lors de la confection de documents d'identité biométriques, l'UE et la Suisse se servent des standards les plus élevés et accordent une grande importance à la protection des données enregistrées sur la puce. En même temps, les normes internationales doivent être respectées, sans quoi les documents d'identité ne pourraient pas être lus à l'étranger et ne permettraient donc pas de voyager.

1.4.4.2 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Les résultats de la procédure de consultation n'impliquent aucune modification des dispositions de la nouvelle LEtr.

Les modifications proposées dans la procédure d'établissement et dans le montant des émoluments seront prises en considération lors de la révision des dispositions d'exécution.

Quinze participants à la consultation ont estimé qu'il était justifié que l'infrastructure destinée à la saisie des données biométriques soit utilisée tant pour le passeport suisse que pour les documents de voyage pour étrangers. Selon la planification

actuelle, il est prévu que les données biométriques de personnes étrangères soient également saisies dans les bureaux cantonaux des passeports. Aujourd'hui déjà, les documents de voyage pour étrangers sont confectionnés sur les mêmes installations de production que les passeports suisses, ce qui permet d'éviter la mise en place de structures parallèles.

La demande formulée par quatre cantons et une organisation visant à ne lancer le processus de fabrication de documents de voyage biométriques pour des étrangers qu'une fois leur droit à l'obtention d'un document d'identité réglé a été acceptée. Il est prévu de ne lancer la procédure d'établissement qu'après que le droit à l'obtention d'un document d'identité a été vérifié et que l'émolument a été payé (cf. ch. 3.2).

Quinze participants à la consultation ont demandé à ce que les coûts soient couverts par les émoluments. Cette demande est justifiée et sera prise en considération lors de l'actuelle révision partielle de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers¹⁷. Pour des motifs juridiques, le montant de l'émolument perçu pour les documents de voyage émis par la Suisse à l'attention de réfugiés et d'apatrides statutaires ne doit pas dépasser celui du passeport suisse.

Dix participants à la consultation critiquent le fait que le règlement proposé ne tient pas suffisamment compte des exigences juridiques en matière de protection des données. Les documents de voyage pour étrangers nécessitant l'utilisation de la même technologie que pour le passeport suisse, les mêmes explications sont valables (ch. 3.1.1).

2 Echanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant l'introduction de documents d'identité biométriques

2.1 Contexte

Réuni à Thessalonique les 19 et 20 juin 2003, le Conseil européen a réaffirmé sa volonté de 2000¹⁸ de poursuivre une approche cohérente en ce qui concerne les données biométriques pour les passeports, les documents des ressortissants de pays tiers (documents de voyage pour étrangers) et les systèmes d'information (VIS et SIS II). A ce titre, les prescriptions nationales relatives aux éléments de sécurité doivent être harmonisées et des normes de sécurité uniformes doivent être établies pour les passeports et les documents de voyage pour étrangers afin d'éviter les falsifications. Cela implique aussi l'inscription de données biométriques dans les documents de voyage. Ces mesures permettront de sécuriser davantage les documents de voyage et d'établir un lien plus fiable entre le document et son titulaire officiel. Il y a lieu à cet égard de tenir compte des spécifications correspondantes figurant dans le document 9303 de l'OACI¹⁹.

¹⁷ ODV, RS 143.5

¹⁸ Cf. la résolution des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 17 octobre 2000 en ce qui concerne la sécurisation des passeports et d'autres documents de voyage, JO C 310 du 28.10.2000, p. 1.

¹⁹ <http://www.icao.int/mrtd/publications/doc.cfm>

Le 13 décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne a arrêté le règlement établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (règlement de la CE sur les documents d'identité) et a notifié sa décision à la Suisse le jour même. Le règlement de la CE sur les documents d'identité ne règle pas les détails techniques, cette tâche étant confiée à la Commission.

Ainsi, la Commission a arrêté la décision établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres du 28 février 2005 (décision)²⁰. Cette décision a été notifiée à la Suisse le 19 juillet 2005. Par décision du 28 juin 2006, cette décision a déjà été soumise à une première révision et complétée par de nouvelles dispositions relatives à l'enregistrement d'empreintes digitales²¹. Cette décision complémentaire a été notifiée à la Suisse le jour même. Ces deux normes constituent un développement de l'Acquis de Schengen.

Le règlement de la CE sur les documents d'identité ne contenant que les principes de base, il demeurera vraisemblablement inchangé pour une longue période, tandis que les dispositions techniques d'application arrêtées par la Commission subiront certainement d'autres révisions en raison des développements techniques dans ce domaine.

2.2 Contenu

Le *règlement de la CE* sur les documents d'identité fixe les éléments biométriques devant figurer dans les passeports et les documents de voyage pour étrangers et précise en annexe les normes minimales de sécurité prévues pour ces documents (concernant p. ex. les matériaux utilisés, les techniques d'impression et de délivrance, la protection contre la reproduction). Il vise à garantir une interopérabilité de ces documents au sein des Etats de Schengen, et donc aussi à l'avenir avec la Suisse. Le passeport suisse et les documents de voyage pour étrangers répondent déjà aux normes minimales de sécurité précédemment mentionnées.

Conformément au règlement de la CE sur les documents d'identité, une image du visage et les empreintes digitales doivent être enregistrées dans le document d'identité dans un format interopérable. A ce titre, il faut veiller à garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données (art. 1, ch. 2). Cette disposition ne s'applique toutefois qu'aux documents d'identité valables plus de douze mois (art. 1, ch. 3). Ainsi, en vertu de cette disposition, les passeports dits provisoires ou les passeports d'urgence, qui ont une durée de validité plus courte, ne doivent pas

²⁰ Décision C(2005) 409 établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres du 28 février 2005 (image du visage);

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/documents/doc/c_2005_409_fr.pdf

²¹ Décision C(2006) 2909 établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres du 28 juin 2006 (dispositions complémentaires concernant les empreintes digitales);

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/documents/doc/c_2006_2909_fr.pdf

contenir de données biométriques. Les cartes d'identité et les documents similaires établis par les Etats membres pour leurs propres ressortissants ne sont pas non plus concernés. Notons toutefois qu'un projet normatif existe déjà, qui recommande d'introduire aussi des données biométriques dans les cartes d'identité.

Le règlement de la CE sur les documents d'identité est applicable dès le 28 août 2006 dans les Etats actuellement membres de Schengen (art. 6, let. a). A compter de cette date, ces Etats ne pourront plus fournir à leurs citoyens que des passeports et des documents de voyage munis d'une image numérisée du visage (premier élément biométrique). Dans un second temps, c'est-à-dire d'ici au 28 juin 2009, ils devront en outre introduire deux empreintes digitales dans les documents d'identité (élément biométrique supplémentaire). Les passeports établis avant ces dates butoirs conformément aux prescriptions en vigueur au moment de leur établissement restent valables.

Le règlement de la CE sur les documents d'identité ne représente pas une base permettant d'utiliser les données figurant dans le document d'identité à d'autres fins que pour vérifier, comme cela est prévu par la loi, l'authenticité d'un document et l'identité du titulaire grâce à une comparaison directe des éléments y figurant. Par ailleurs, le titulaire d'un document a le droit de vérifier les données personnelles inscrites dans son document et, le cas échéant, de les faire rectifier ou supprimer (art. 4).

Pour des raisons de sécurité, le règlement se fonde en outre sur le principe selon lequel chaque Etat membre ne désigne qu'un seul organisme pour la confection des passeports et des documents de voyage (7^e considération du règlement). La Suisse satisfait à cette condition (actuellement, c'est l'office fédéral des constructions et de la logistique, OFCL, qui est chargé de leur confection). Le nom de cet organisme doit être communiqué à la Commission et aux autres Etats membres.

Les décisions de la Commission du 28 février 2005 et du 28 juin 2006 issues du règlement de la CE sur les documents d'identité comprennent en annexe les spécifications techniques pour la fabrication de documents munis de données biométriques enregistrées électroniquement (image du visage et empreintes digitales). Etant donné que les documents sont utilisés pour les voyages internationaux, les spécifications font essentiellement référence à des normes internationales, ce qui garantit que les documents sont reconnus et lisibles partout dans le monde. Citons notamment les normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et celles de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Sur la base de ces normes, les décisions de la Commission fixent:

- le format sous lequel l'image du visage (jpeg et jpeg 2000) et les empreintes digitales (WSQ) doivent être stockées;
- le type de support de stockage des données (architecture à puce RFID²²);
- la structure logique des données sur la puce;
- les spécifications concernant la sécurité des données numérisées sur la puce.

²² Les recommandations de l'OACI exigent également que les données biométriques soient enregistrées sur une puce électronique pouvant être lue par technologie RFID (Radio Frequency Identification). Il s'agit d'une technologie d'identification fonctionnant par signaux radio.

L'image du visage et les empreintes digitales (index gauche et index droit) seront enregistrées comme des images. S'il n'est pas possible de relever les empreintes de ces doigts, toute une série de possibilités de remplacement, à essayer dans l'ordre établi, sont définies.

La décision de la Commission de l'UE fournit des prescriptions contraignantes dans des domaines – et notamment celui de la protection des données – où les normes internationales offrent différentes options. Citons en particulier la protection, grâce à un contrôle d'accès de base (Basic Access Control; BAC), des données stockées sur la puce contre une lecture à distance non autorisée et la restriction d'accès et de lecture aux empreintes digitales qui seront stockées, à l'avenir, sur la puce grâce à un contrôle d'accès étendu (Extended Access Control; EAC).

L'image du visage enregistrée électroniquement est le seul élément biométrique interopérable et reconnu au niveau international exigé par l'OACI et les Etats-Unis. Pour cette raison, tous les services qui contrôlent les documents d'identité (p. ex. les autorités douanières) doivent pouvoir lire l'image du visage enregistrée électroniquement. Il s'agit de la même image que celle figurant dans le passeport et pouvant être reconnue à l'œil nu. Comme il serait techniquement possible de lire à distance les puces RFID sans en avertir le titulaire du passeport, la Commission de l'UE prescrit dans ses spécifications l'utilisation du BAC. Pour pouvoir lire un document d'identité protégé par BAC, il faut le remettre à l'autorité de contrôle, qui l'ouvre et lit la zone de lecture optique (MRZ) du document. Après cela seulement, les données contenues dans la puce peuvent être lues. Les données enregistrées sur la puce sont en outre protégées par une signature numérique garantissant et permettant de vérifier leur authenticité. Les pays impliqués doivent échanger entre eux les certificats permettant de vérifier l'authenticité des clés. Cet échange doit avoir lieu, dans un premier temps, par la voie diplomatique et, au besoin, par voie électronique dans un deuxième temps. Il est nécessaire de mettre en place et d'exploiter une infrastructure à clé publique (ICP) et un répertoire de clés publiques (RCP) pour pouvoir générer ces clés, signer les documents d'identité et échanger avec les autres Etats.

S'agissant des empreintes digitales, la Commission de l'UE prévoit dans ses spécifications une protection d'accès encore plus poussée, l'EAC: des droits d'accès particuliers sont nécessaires pour lire les empreintes digitales. Ainsi, chaque pays peut déterminer quels autres pays ont le droit de lire les empreintes digitales figurant sur la puce. Pour cela, des certificats numériques sont établis puis transmis aux pays autorisés. Grâce à ces certificats, les lecteurs autorisés sont certifiés. Les empreintes digitales ne peuvent donc être lues que par les lecteurs correspondants certifiés. Si ces certificats ne sont pas transmis, la lecture des empreintes digitales est exclue.

Cela dit, l'exploitation et la maintenance des infrastructures techniques supplémentaires nécessaires pour garantir ces mesures de protection des données impliquent certains coûts. Selon les premières estimations de l'UE, chaque pays doit prévoir les coûts suivants. Ces coûts peuvent cependant varier d'un pays à un autre et ne concernent qu'une partie de l'ensemble de l'infrastructure TI nécessaire:

- mise en place des infrastructures techniques: jusqu'à 4,5 millions de francs;
- coûts annuels d'exploitation: jusqu'à 3,2 millions de francs.

Ces coûts sont inclus dans les montants figurant au chiffre 4.1. Afin d'empêcher tout abus (p. ex. vol d'un lecteur), les certificats ont une durée de validité courte. Or cela signifie aussi qu'ils doivent être régulièrement réétablis. Pour accomplir cette tâche et pour pouvoir offrir des solutions en cas de questions et de problèmes, l'autorité de certification devra vraisemblablement être opérationnelle 365 jours par an, 24 heures sur 24. Pour des questions de sécurité et d'interopérabilité, les autorités de certification nationales doivent répondre à certaines normes minimales et les puces introduites dans les documents d'identité doivent être certifiées conformes par un laboratoire de contrôle accrédité.

2.3 Reprise de l'Acquis de Schengen

2.3.1 Généralités

Une procédure spéciale est prévue pour la reprise et la mise en œuvre des développements de l'Acquis de Schengen. Ainsi, tout développement de l'Acquis de Schengen est notifié à la Suisse. Notre pays reprend les nouveaux développements par le biais d'une renotification; cet échange de notes représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international public. Le Conseil fédéral ou le Parlement est responsable de l'approbation des accords en fonction de leur contenu (de même que le peuple dans le cadre du référendum facultatif).

Pour les développements de l'Acquis de Schengen qui ont été approuvés par l'UE après la signature de l'accord d'association mais avant son entrée en vigueur, la Suisse doit renotifier la reprise dudit règlement dans un délai de 30 jours suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen.

2.3.2 Compétence du législateur

Les développements de l'Acquis de Schengen sont approuvés par le législateur lorsque le Conseil fédéral n'a pas la compétence de le faire en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 166, al. 2, Cst.). Si le législateur est compétent pour conclure un tel traité, la Suisse doit informer le Conseil et la Commission dans un délai de 30 jours après la notification qu'elle ne pourra être liée à l'acte juridique en question qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles (art. 7, par. 2, let. a, AAS)²³. Le délai maximal dont dispose la Suisse pour reprendre dans son droit national un développement de l'Acquis et pour organiser un éventuel référendum est de deux ans²⁴; pour les développements qui ont été notifiés avant l'entrée en vigueur de l'AAS, le délai de deux ans court dès que l'accord est entré en vigueur.

L'introduction de données biométriques représente un développement de portée majeure devant être soumis au Parlement (art. 166, al. 2, Cst.). Le développement doit par ailleurs être mis en œuvre dans une loi formelle (révision de la LDI et de la LEtr), soumise elle aussi à l'approbation du Parlement. L'échange de notes et les

²³ Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'Acquis de Schengen; FF 2004 6071 et la note annexée.

²⁴ FF 2004 6075 s.

lois fédérales mentionnées sont sujets au référendum (art. 141, al. 1, let. a et d, ch. 3, Cst.).

Pour des raisons d'unité de contenu, un seul message concernant l'introduction des documents d'identité biométriques doit être soumis au Parlement, qui traitera à la fois de l'approbation du développement de l'Acquis de Schengen et de la révision de la LDI et de la LEtr.

2.3.3 Compétence du Conseil fédéral

En vertu de l'art. 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁵, le Conseil fédéral se charge de la reprise et de la mise en œuvre des traités de portée mineure. Pour les développements ultérieurs de l'Acquis, une fois que le Conseil de l'UE aura ratifié l'accord d'association à Schengen, le Conseil fédéral l'informerá, en principe, dans un délai de 30 jours sur la reprise ou non des développements en question par la Suisse (art. 7, par. 2, let. a, ASS). La réserve mentionnée précédemment concernant les exigences constitutionnelles de notre pays doit toutefois être aussi apportée lorsque le Conseil fédéral peut certes se charger de la reprise d'un développement, mais que sa mise en œuvre au niveau d'une loi est soumise à un autre traité. La renotification concernant les décisions de la Commission sur les spécifications techniques à appliquer constitue un tel cas.

Les spécifications techniques de la Commission concernant les éléments biométriques figurant dans les documents de voyage sont des dispositions décrivant les exigences techniques pour la fabrication et la lecture de documents d'identité contenant des données biométriques enregistrées électroniquement (image du visage et empreintes digitales). En adoptant l'échange de notes relatives au règlement de la CE sur les documents d'identité, le Parlement prononce un oui de principe concernant l'introduction définitive de données biométriques conformément aux prescriptions de l'UE, et accepte aussi les conséquences d'ordre financier. Les spécifications techniques de l'UE sont des dispositions exécutoires du règlement de la CE sur les documents d'identité de nature administrative et technique et s'adressent aux autorités. Ainsi, la compétence finale concernant l'échange de notes revient au Conseil fédéral. Ce dernier se charge de sa mise en œuvre; il peut aussi déléguer cette tâche au département compétent. Comme les spécifications techniques sont des dispositions exécutoires du règlement de la CE sur les documents d'identité et qu'elles ne peuvent pas être mises en œuvre indépendamment de celui-là, le Conseil fédéral doit aussi apporter une réserve liée à la nécessité, pour notre pays, d'accomplir ses exigences constitutionnelles conformément à l'art. 7, par. 2, let. b, AAS. La reprise et la mise en œuvre des spécifications techniques requièrent l'adoption de la révision de la LDI, des actes correspondants figurant dans le droit des étrangers (voir ch. 3.2.) et la reprise du règlement de la CE sur les documents d'identité.

3 Mise en œuvre

3.1 Adaptation de la loi sur les documents d'identité (LDI)

3.1.1 Dispositions générales

Art. 2 Contenu du document d'identité

La modification de l'art. 2 constitue un élément central de la révision. L'art. 2 LDI consacre un catalogue des données devant ou pouvant figurer dans les documents d'identité. Selon le nouvel al. 2^{bis}, tout document d'identité peut contenir l'image numérisée du visage et les empreintes digitales de son titulaire, c'est-à-dire des données biométriques supplémentaires. Outre les données biométriques, la puce peut contenir toutes les données qui figurent sur les documents d'identité (prénom, nom, date de naissance, etc.). Ces données sont numérisées et enregistrées sur la puce sous forme électronique. Les données biométriques, c'est-à-dire des données relatives aux caractéristiques physiques d'une personne, ne sont pas en soi une nouveauté. Ainsi les documents d'identité comportent-ils depuis longtemps déjà la photographie, la taille et la signature de leur titulaire, qui sont indéniablement des données biométriques. La véritable nouveauté consiste dans le fait que ces données sont enregistrées dans une puce. Cette puce est placée à l'intérieur du passeport (par exemple dans la page contenant les données personnelles ou dans la couverture) et on peut en lire le contenu électroniquement.

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (loi sur le partenariat; LPart)²⁶ les partenaires ont la possibilité de faire inscrire le nom du partenariat sous les compléments officiels du passeport. L'al. 4 a été modifié en conséquence.

Art. 2a Enregistrement des données dans les documents d'identité

Les données enregistrées sur la puce sont protégées par une signature numérique garantissant leur authenticité. Ces signatures sont produites au moyen d'une infrastructure à clé publique (ICP) et inscrites sur la puce du passeport lors de la confection de celui-ci. L'OACI exploitera à l'avenir un répertoire de clés publiques (RCP), sur lequel sera placée la partie de la clé accessible à tous les organes autorisés. Le RCP est une prestation qui permettra aux pays et à d'autres organes bénéficiant d'un droit d'accès de vérifier l'authenticité de la clé figurant dans le passeport en la comparant avec celle inscrite dans le répertoire. En raison des prescriptions de l'UE et des Etats-Unis, la clé publique est en même temps enregistrée sur la puce. La Suisse devrait également participer au répertoire de l'OACI.

Comme mentionné ci-dessus, les données enregistrées sur la puce doivent pouvoir être lues par tous les services chargés de contrôler les pièces d'identité. Mais il faut aussi garantir en même temps que ces données ne seront pas lisibles par des tiers sans que le ou la titulaire de la pièce d'identité ne le remarque. Afin d'éviter une lecture non autorisée, l'OACI a défini les standards d'un mécanisme dont l'adoption est optionnelle. L'UE quant à elle a déclaré ce mécanisme obligatoire. Appelé Basic Access Control (BAC; contrôle d'accès de base), il sera également obligatoire dans

²⁶ RS 211.231

le passeport biométrique suisse. Les puces protégées par le BAC n'autorisent la lecture de leurs données que si la zone de lecture optique du passeport est lue auparavant et qu'un code (constitué de chiffres calculés à partir de cette lecture) est envoyé à la puce. Ce n'est que si le code coïncide avec les informations contenues dans le passeport que les données sont libérées pour la lecture. Le passeport doit donc être remis pour lecture des données numérisées à la personne procédant au contrôle, laquelle doit ouvrir le document d'identité pour que la zone de lecture optique puisse être lue. La lecture non autorisée des données enregistrées électroniquement sans que le titulaire de la pièce d'identité puisse s'en rendre compte, notamment lorsque le passeport est placé dans une poche, est ainsi empêchée. En outre, grâce au BAC, la communication entre la puce et l'appareil de lecture est également cryptée. La Suisse est l'un des rares pays à avoir décidé d'utiliser, dans le cadre du projet-pilote, un numéro de passeport généré de manière aléatoire, imposant ainsi une mesure de protection supplémentaire. Comparé à la numérotation habituelle, qui consiste à utiliser des numéros consécutifs, le cryptage des données protégées par le BAC est ainsi amélioré.

Un mécanisme de protection supplémentaire est appliqué aux empreintes digitales, conformément aux prescriptions de l'UE. Grâce au contrôle d'accès étendu (Extended Access Control; EAC), les empreintes digitales enregistrées sur la puce sont sécurisées de telle sorte que seuls les pays et les organes auxquels la Suisse a transmis les clés peuvent lire ces données. Il faut s'attendre à ce que les Etats membres de Schengen doivent s'échanger entre eux les droits de lecture nécessaires, ceci afin de permettre d'identifier les personnes entrant dans l'espace Schengen de la manière la plus sûre possible. Par conséquent, le Conseil fédéral doit recevoir la compétence de conclure des accords relatifs à l'échange réciproque de clés avec les pays ayant des dispositions en matière de protection des données similaires à celles de la Suisse. Il n'a pas encore été décidé si des droits de lecture seront accordés à des pays non-membres de Schengen.

Dans des cas dûment justifiés, le Conseil fédéral est autorisé à permettre aux compagnies de transport, aux exploitants d'aéroports ou à d'autres organes devant vérifier l'identité d'une personne de consulter les empreintes digitales figurant sur la puce lorsque celles-ci doivent vérifier l'identité d'une personne, et de les comparer avec celles de ladite personne. Par exemple, les compagnies d'aviation sont parfois tenues de vérifier les documents d'identité de leurs passagers avant de les transporter. Or il est de l'intérêt de la Suisse d'empêcher toute immigration illégale.

Plusieurs participants à la consultation ont fait référence à des articles de presse ou à la «Déclaration de Budapest»²⁷, laquelle rend compte des possibilités de copier les puces des passeports. Chacun sait qu'il est possible de copier une puce ainsi que les données qui y sont enregistrées. Cela ne représente toutefois pas un risque particulier pour la sécurité, car la copie consiste seulement à obtenir une puce sur laquelle sont enregistrées les mêmes données que sur la puce d'origine. Les données ne peuvent pas être modifiées. Aujourd'hui déjà, n'importe quel document d'identité usuel peut être copié au moyen d'une photocopieuse. Les passeports disposent de nombreux éléments de sécurité qui permettant ainsi de les distinguer de telles copies.

²⁷ Déclaration de Budapest sur les documents de voyage à lecture automatique (Machine Readable Travel Documents, MRTDs), <http://www.fidis.net/press-events/press-releases/>.

Pour qu'une puce contenant des données copiées puisse être utilisée, il faudrait également qu'un passeport correspondant puisse être fabriqué. La puce devrait alors être insérée dans un faux passeport. Au vu des nombreux éléments de sécurité dont le passeport suisse est muni, il n'est guère imaginable qu'une telle manipulation passe inaperçue. Par ailleurs, les données figurant dans le passeport (photo, nom, zone de lecture optique, etc.) ne correspondraient pas avec les données, non modifiables, enregistrées sur la puce. Une telle copie serait détectée par un appareil permettant la lecture et le contrôle des documents d'identité. Les tests mentionnés ont été par ailleurs effectués avec des puces qui n'étaient pas protégées par le mécanisme EAC décrit ci-dessus, lequel offre une protection nettement plus élevée.

3.1.2 Établissement, confection, retrait et perte des documents d'identité

Art. 4 al. 1 Autorités d'établissement et

Art. 5 Demande d'établissement

A l'avenir, les cantons désigneront un ou plusieurs services compétents auprès desquels les citoyens suisses pourront déposer une demande de document d'identité.

Actuellement, les demandes d'établissement d'un nouveau document d'identité peuvent être déposées en Suisse auprès de la commune de domicile. L'introduction des documents d'identité biométriques implique un changement dans la procédure d'établissement actuelle. En raison des nouvelles exigences techniques, il n'est financièrement pas possible de mettre en place dans chaque commune l'infrastructure nécessaire à la saisie et au contrôle des données biométriques, à savoir l'image numérisée du visage et les empreintes digitales. Le Conseil fédéral entend tenir compte au mieux des différentes structures organisationnelles, des particularités géographiques et des besoins des cantons. Ainsi, il les laisse désigner eux-mêmes quels services, à l'avenir, seront à même de recevoir les demandes d'établissement au sein d'un canton. Chaque canton doit en outre désigner un service, lequel est l'interlocuteur de la Confédération pour les questions relatives à l'établissement de documents d'identité. Cette autorité est par ailleurs compétente en la matière et surveille les autres services chargés de recevoir et de traiter les demandes, lesquels devraient être les actuels bureaux cantonaux des passeports. En règle générale, les demandes de documents d'identité doivent être déposées auprès de la commune de domicile de la personne requérante. Une collaboration entre les cantons est cependant envisageable. Ainsi un canton pourrait par exemple déterminer que les personnes domiciliées sur son territoire peuvent déposer leur demande de document dans le canton voisin. Afin de garantir que les demandes de document seront traitées de façon uniforme, le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives à la procédure de demande et peut aussi édicter certaines prescriptions, notamment au sujet de la sécurité, à l'attention des autorités d'établissement. Les prescriptions relatives à la vérification de l'identité et à la provenance des données en font également partie. Il n'est pas judicieux de confectionner des documents d'identité technologiques et protégés contre les falsifications si l'identité du requérant ne peut être constatée avec certitude. Le déroulement précis de la procédure qui sera appliquée doit encore être élaboré d'entente avec les services impliqués, puis réglé au niveau de l'ordonnance. Il est établi que la vérification de l'identité doit être effectuée à l'aide du registre électronique de l'état civil (Infostar). La procédure doit être aisée pour le citoyen et,

contrairement à la phase-pilote, ce dernier ne doit se présenter qu'une seule fois aux autorités. La demande et la saisie de la photo et des empreintes digitales se feront au même endroit. Techniquement, il sera aussi possible pour les citoyens d'apporter leur propre photo. Pour être acceptée en vue de l'établissement d'un document d'identité, cette photo devra cependant répondre aux exigences strictes qui sont appliquées aux photos des documents d'identité biométriques. Les cantons seront libres de décider s'ils acceptent ou non que les personnes requérantes apportent leur photo.

La demande d'établissement d'une carte d'identité devra également être déposée auprès des autorités désignées par les cantons, selon la même procédure que pour le passeport. Le choix est laissé aux cantons de décider s'ils veulent harmoniser immédiatement la procédure d'établissement des cartes d'identité avec celle des passeports ou s'ils souhaitent s'accorder un délai transitoire de deux ans au maximum après l'entrée en vigueur de la loi. Jusque là, la Confédération entretiendra l'infrastructure technique utilisée pour la procédure actuelle, mais passée cette date, elle suspendra son exploitation. En effet, maintenir à long terme des processus différents pour le passeport et la carte d'identité serait inefficace, coûteux, et aurait, qui plus est, une incidence sur les émoluments.

Les cantons étant dédommagés intégralement pour les dépenses liées à l'établissement de documents d'identité grâce à une partie de l'émolument, la Confédération ne verse pas de contribution financière aux cantons et ne met pas non plus gratuitement des infrastructures à disposition (p. ex. appareils de saisie et de lecture pour les documents d'identité biométriques).

Comme aujourd'hui, le Conseil fédéral désigne les autorités à l'étranger auprès desquelles des demandes de documents peuvent être déposées. L'équipement de ces autorités doit être financé par la Confédération.

Art. 6 Décision

En raison de la nouvelle procédure d'établissement et de la nouvelle organisation des autorités, les al. 1 et 2 de cet article ont été adaptés.

L'al. 5 a été modifié au vu des expériences concrètes des autorités d'établissement confrontées à des demandes d'établissement de documents d'identité à l'étranger. Comme aujourd'hui, une personne poursuivie ou condamnée pour une infraction grave peut se voir refuser l'établissement d'un document d'identité. Désormais, l'établissement du document d'identité pourra être refusé indépendamment du lieu de séjour de la personne. Actuellement, le document ne peut être refusé que lorsque la personne dépose sa demande dans le pays dans lequel elle a été condamnée ou elle est poursuivie. La nouvelle réglementation doit permettre d'éviter que la Suisse ne doive aider une personne faisant l'objet d'une poursuite pénale à s'enfuir, pour la seule raison qu'elle ne séjourne plus dans le pays qui la recherche (p. ex. après une évasion d'un centre de détention ou lorsque la personne se soustrait à l'exécution d'une peine avec sursis).

La dernière phrase de l'al. 5 reste inchangée. Celle-ci précise que l'établissement du document n'est pas refusé lorsque les conséquences de la peine prévue sont incompatibles avec l'ordre public suisse.

Art. 6a Centres chargés de confectionner les documents, entreprises générales, prestataires de services et fournisseurs

Ce nouvel article règle les exigences auxquelles sont soumis les centres qui participent à la confection des documents. L'art. 6a prévoit que le mandat de confection des documents d'identité (passeport suisse, documents de voyage pour étrangers et carte d'identité) peut être confié à une ou plusieurs entités. Pour des raisons de sécurité, la confection des passeports et des documents de voyage pour étrangers doit cependant être limitée à un seul centre, conformément aux prescriptions de l'UE. La Suisse répond déjà à cette exigence. Les centres chargés de confectionner les documents et, le cas échéant, aussi une entreprise générale doivent répondre à des critères bien déterminés tels que de hauts standards de sécurité, y compris dans la sécurité des bâtiments. Les personnes mentionnées à l'al. 2 doivent jouir d'une bonne réputation. Les ayants droit économiques, les personnes qui détiennent des participations dans l'entreprise, les organes et les membres de la direction, les autres personnes qui exercent ou qui peuvent exercer une influence déterminante sur l'entreprise ou sur la confection de documents d'identité (p. ex. chef de production) doivent également jouir d'une bonne réputation. Ces exigences sont valables pour les producteurs actuels du passeport suisse (OFCL) et l'entreprise générale (Orell Füssli AG), pour le producteur actuel de la carte d'identité (Trüeb AG) et pour les éventuels et futurs autres producteurs et entreprises générales. Les prestations des prestataires de services (p. ex. services TI) et des fournisseurs pouvant avoir, selon la portée du contrat et le déroulement de la production, une importance déterminante dans la confection des documents d'identité, ceux-ci peuvent être également soumis aux dispositions de sécurité. Conformément à la législation sur les marchés publics, la loi ne privilégie aucun type d'organisation.

Au début de l'introduction définitive des passeports biométriques, le passeport (livret du passeport) doit être confectionné et personnalisé, comme aujourd'hui, par l'OFCL. Une fois la phase d'introduction et de consolidation du passeport biométrique achevée, la confection du passeport doit, conformément à la décision du Conseil fédéral du 1^{er} mars 2006, avoir lieu dans le respect de l'art. 3, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics²⁸.

Art. 6b Tâches de l'Office fédéral de la police

Cet article définit les tâches actuelles de l'Office fédéral de la police dans le domaine des documents d'identité ainsi que les nouvelles tâches qui lui incomberont dès l'introduction des documents d'identité biométriques. Il appartient à l'office fédéral de veiller à ce que les prescriptions établies à l'art. 6a soient respectées. Aujourd'hui déjà, l'Office fédéral est chargé de garantir que les centres chargés de confectionner les documents d'identité suisses répondent aux spécifications et que les documents d'identité sont confectionnés de façon irréprochable et sûre. De plus, l'office fédéral est responsable de répondre aux demandes relatives aux documents d'identité suisses (passeport et carte d'identité) et à l'exécution de la législation sur les documents d'identité émanant d'autorités suisses ou étrangères, de particuliers et des centres chargés de confectionner les documents et, le cas échéant, d'émettre les directives nécessaires. L'office fédéral gère également l'infrastructure à clé publique ainsi que le répertoire de clés publiques pour les documents d'identité suisses. Etant

²⁸ RS 172.056.1

donné que le service compétent de la Confédération dans le domaine des documents d'identité et de légitimation, qui emploie également des spécialistes en matière de documents d'identité, est partie intégrante de la Section Documents d'identité de l'Office fédéral de la police, des synergies pourront être exploitées pour accomplir ces tâches.

3.1.3 Traitement des données

Art. 11 Système d'information

Afin de refléter la pratique actuelle, l'art. 11, let. a, a été complété par le centre chargé de confectionner les documents d'identité.

L'al. 2 de cet article a été reformulé et reflète ainsi mieux le contenu effectif que la version d'origine. Le système d'information sert à établir les documents d'identité. Il ne vise par ailleurs pas seulement à éviter l'établissement non autorisé de plusieurs documents d'identité à la même personne, mais aussi, d'une façon générale, à éviter l'établissement non autorisé d'un document et tout usage abusif.

Art. 12 Traitement et communication des données

Aujourd'hui déjà, les données du titulaire d'un document d'identité, photo comprise, sont enregistrées dans le système d'information ISA. Ces données ne peuvent être utilisées que par certaines autorités spécifiques et dans un but bien précis, à savoir éviter l'établissement non autorisé d'un document, prévenir tout usage abusif, procéder à des vérifications d'identité, vérifier l'authenticité des documents ainsi que les autres buts associés mentionnés à l'art. 28 OLDI. Le passeport suisse et la carte d'identité suisse sont la preuve de la nationalité suisse. C'est pourquoi l'identification fiable d'une personne qui demande l'établissement d'un document d'identité, présente un document d'identité ou se fait passer pour suisse revêt une grande importance. Les empreintes digitales qui seront introduites permettent d'identifier une personne de façon encore plus fiable. Par exemple, on pourra comparer les empreintes digitales avec celles figurant dans le système informatisé lorsqu'une personne prétendra avoir perdu son passeport et posséder la nationalité suisse, ou encore lorsque quelqu'un demandera l'établissement d'un nouveau document d'identité. De même, lorsque le document d'identité et la puce auront été endommagés (p. ex. par un four à micro-ondes) ou qu'on soupçonnera une falsification, la lecture des données enregistrées dans le système permettra d'identifier une personne avec certitude. Grâce à la vérification des données dans le système, il sera possible de lutter efficacement contre l'obtention frauduleuse d'un passeport suisse sous un faux nom, l'utilisation d'une fausse identité et l'usage abusif de documents d'identité. En même temps, le but visé par le système d'information est garanti. La consultation de données à des fins d'enquêtes reste donc interdite.

L'al. 3, qui est nouveau, précise que des données du système d'information peuvent être transmises à des fins d'identification de victimes d'accident, de catastrophes naturelles et d'actes de violence ainsi que de personnes disparues. Il s'agit de penser par exemple aux inondations de fin 2004 ou à d'autres événements qui nécessitent l'identification rapide de citoyens suisses.

Art. 13 Obligation d'annoncer

Cet article a été modifié pour refléter la pratique actuelle et simplifier les processus administratifs.

Art. 16 Exécution

L'art. 16 a été complété dans le sens où le Conseil fédéral est tenu de prendre en considération les dispositions de l'UE et celles de l'OACI lorsqu'il règle les dispositions d'exécution. Cela reflète ainsi mieux l'environnement international, dont il est indispensable de tenir compte dans le domaine des documents d'identité.

Disposition transitoire de la modification du ...

Comme mentionné au ch. 3.1.2, les cartes d'identité pourront encore être commandées selon la procédure actuelle auprès de la commune de domicile durant un délai transitoire de deux ans au maximum à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. Les cantons seront libres de décider s'ils veulent harmoniser immédiatement la procédure d'établissement des cartes d'identité avec celle des passeports ou s'ils souhaitent s'accorder un délai transitoire. Jusque là, la Confédération entretiendra l'infrastructure technique utilisée pour la procédure actuelle, mais passée cette date, elle suspendra son exploitation.

3.2 Adaptation de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

L'introduction des données biométriques dans les documents de voyage pour étrangers se calquera dans une large mesure sur la réglementation appliquée aux passeports suisses, notamment en ce qui concerne les exigences techniques, la lisibilité et la confection. En revanche, des différences existent sur le plan organisationnel, puisque les autorités compétentes ne sont pas les mêmes que pour les passeports des citoyens suisses. Afin d'utiliser au maximum les synergies, l'établissement des documents de voyage pour étrangers sera effectué, dans la mesure du possible, en collaboration avec les autorités cantonales compétentes. Ainsi l'infrastructure qui sera mise sur pied dans le cadre de l'introduction des passeports biométriques pourra être réutilisée. Les autorités cantonales compétentes disposent ou, si tel n'est pas le cas, disposeront de l'accès requis aux banques de données existantes en matière d'asile et d'étrangers. En outre, les données figurant dans les documents d'identité sont, comme c'est le cas actuellement, enregistrées et traitées dans le système d'information sur les documents de voyage (ISR).

Art. 59 *Documents de voyages*

L'art. 59 LEtr règle l'octroi et l'établissement de documents de voyage pour étrangers.

L'al. 4 précise que la saisie de l'image du visage et des empreintes digitales et la transmission des données contenues dans le document d'identité au centre chargé de le confectionner peuvent être déléguées à des tiers.

Le nouvel al. 5 indique clairement que les documents de voyage pour étrangers établis par la Suisse peuvent aussi être munis d'une image numérisée du visage et des empreintes digitales du titulaire. Comme pour le passeport suisse, la nouveauté consiste en cela que ces données sont numérisées et enregistrées sur la puce sous forme électronique.

L'al. 6, qui est également nouveau, précise que, par analogie à l'art. 2, al. 2^{er}, LDI, le Conseil fédéral a la compétence de déterminer quels types de documents de voyage pour étrangers sont munis d'une puce et quelles données doivent y être enregistrées.

L'art. 6a LDI est applicable par analogie aux documents de voyage pour étrangers, car ils doivent satisfaire aux mêmes exigences techniques et doivent être confectionnés dans les mêmes installations que les passeports suisses. S'agissant de la sécurité et de la lecture de la puce, les dispositions de l'art. 2a LDI s'appliquent.

Dans l'ensemble, la pratique actuelle en matière d'établissement et d'octroi de documents d'identité doit en principe être maintenue.

Lors de la procédure de demande, seules les données biométriques de personnes qui ont le droit à l'octroi d'un document doivent être saisies. Pour cette raison, il est prévu que l'Office fédéral des migrations, après avoir reçu la demande, traite les données personnelles de la personne étrangère dans l'ISR, puis vérifie son droit à l'octroi d'un document. Si les conditions requises pour l'établissement du document concerné sont remplies, l'Office fédéral des migrations prélève alors l'émolument. La saisie des données biométriques et la transmission des données devant figurer dans les documents d'identité au centre chargé de confectionner les documents a lieu dans un second temps. La saisie des données biométriques, leur enregistrement dans l'ISR et la transmission des données figurant dans le document d'identité au centre chargé de confectionner les documents devraient être effectués en collaboration avec les services cantonaux des passeports. Ceux-ci doivent garantir que les données seront traitées conformément aux dispositions légales en matière de protection des données, de sorte que les exigences de la loi sur la protection des données soient pleinement remplies.

Art. 111 Systèmes d'information sur les documents de voyage

L'art. 111, al. 2, let. a, LDI complète le catalogue des données figurant dans l'ISR par les empreintes digitales figurant dans le règlement CE sur les documents d'identité. Dans un but d'uniformité, le terme de «photographie» est remplacé par celui d'«image du visage».

Les al. 4 et 5 ont subi des adaptations dues aux modifications de l'al. 4 de l'art. 59, qui prévoit que, dorénavant, outre l'office fédéral compétent, des tiers pourront également être chargés de saisir une partie ou la totalité des données.

4 Conséquences

4.1 Dans le domaine du passeport biométrique

4.1.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1.1 Contexte

Comme le projet visant à introduire définitivement les passeports biométriques s'étend sur plusieurs années, le DFJP doit prévoir des moyens financiers suffisants allant au-delà de l'exercice budgétaire pour répondre à ses obligations envers des tiers (p. ex. appel d'offres public pour l'infrastructure des centres de saisie). Afin de remplir les exigences budgétaires, une demande de crédit d'engagement séparée pour les années 2007 à 2009, d'un montant de 30 millions de francs, sera soumise au Parlement. Ce crédit d'engagement doit inclure les frais de projet incombant à la Confédération pour l'introduction définitive des passeports biométriques au DFJP et au DFAE, y compris les frais liés au personnel devant être engagé pour une durée limitée sur la base d'un crédit d'équipement.

L'introduction définitive des passeports biométriques nécessite des adaptations des installations de production de la Confédération (p. ex. des logiciels de commande). Le coût de ces travaux sera financé par les fonds prévus dans le plan financier 2008 (500 000 francs) et 2009 (500 000 francs) du DFF. Les moyens nécessaires aux adaptations architecturales dans les représentations suisses à l'étranger (3 millions de francs) sont également déjà prévus dans le plan financier du DFF.

L'introduction des passeports biométriques représente une nouvelle tâche et une nouvelle prestation pour les services de la Confédération concernés, qui entraîne une charge de travail et des coûts supplémentaires. Selon le principe de la couverture des coûts, ces frais supplémentaires doivent être couverts par le prélèvement des émoluments. En fin de compte, cette nouvelle tâche sera neutre en termes de coûts pour la Confédération. Les moyens nécessaires seront par conséquent prévus dans le budget et le plan financier du DFJP.

4.1.1.2 Coûts de mise en œuvre de l'introduction définitive des passeports biométriques

Les tableaux suivants indiquent les coûts prévus pour le projet et pour sa mise en œuvre au sein du DFJP et du DFAE, pour lesquels une demande séparée de crédit d'engagement a été soumise au Parlement. Etant donné que l'équipement des représentations à l'étranger en appareils de saisie est financé par le DFJP, ces frais figurent également dans le crédit susmentionné. Aucun moyen de la Confédération n'a été prévu pour la mise en place des infrastructures dans les cantons. Ces derniers doivent effectuer les investissements nécessaires, et recevront à ce titre une part de l'émolument (cf. 4.1.3). La répartition entre le DFJP et la DFAE montre quels sont les frais généraux liés à la mise en œuvre du projet et quels sont les coûts à prévoir pour l'équipement des représentations suisses à l'étranger.

DFJP	2007	2008	2009	Total
Prestations informatiques	1 000 000	1 500 000	750 000	3 250 000
Investissements informatiques (banque de données, systèmes de sécurité pour la protection des données, infrastructure à clé publique, contrôle d'accès étendu)	500 000	3 500 000	2 000 000	6 000 000
Personnel au sein du DFJP (6 postes de durée limitée)	900 000	900 000	900 000	2 700 000
Formation en Suisse (cantons)	10 000	250 000	250 000	510 000
Prestations externes	750 000	1 000 000	750 000	2 500 000
Information au public	150 000	750 000	750 000	1 650 000
répertoire de clés publiques (RCP) de l'OACI	110 000			110 000
Autres frais	70 000	100 000	100 000	270 000
Montant intermédiaire 1	3 490 000	8 000 000	5 500 000	16 990 000
<hr/>				
DFAE (représentations suisses à l'étranger)	2007	2008	2009	Total
Systèmes de saisie (Confédération seulement, surtout DFAE)	200 000	200 000	10 100 000	10 500 000
Formation à l'étranger (représentations du DFAE)		500 000	500 000	1 000 000
Personnel au sein du DFAE (2 postes de durée limitée)		300 000	300 000	600 000
Frais de transport DFAE		250 000	250 000	500 000
Montant intermédiaire 2	200 000	1 250 000	11 150 000	12 600 000
<hr/>				
Total des coûts du projet pour le DFJP et le DFAE = montant du crédit d'engagement demandé	3 690 000	9 250 000	16 650 000	29 590 000

Une grande partie des investissements liés à la mise en place des infrastructures pourra certainement être utilisée tant pour le passeport biométrique que pour les documents de voyage pour les étrangers, notamment l'infrastructure à clé publique (ICP) et le contrôle d'accès étendu (EAC). D'autres possibilités d'utilisation de ces infrastructures sont actuellement examinées, p. ex. dans le cadre de l'établissement de visas biométriques et de documents d'identité biométriques pour les étrangers, tel que le prévoit l'accord de Schengen. Les polices – particulièrement les polices des aéroports – et le Cgfr profiteront aussi des investissements et des travaux préliminai-

res effectués pour la lecture et la vérification des passeports biométriques. Ces investissements sont donc impératifs en raison de l'introduction, au niveau international, de données biométriques dans les documents d'identité, et non pas uniquement pour le passeport suisse. Cela ne signifie pas non plus que les services susmentionnés n'auront aucun autre investissement à faire pour pouvoir lire et vérifier les documents biométriques suisses et étrangers (passeport, carte d'identité, visa, etc.). Le Cgfr a demandé un budget de 2 millions de francs pour 2008 pour l'acquisition des appareils de lecture et prévu 1 million de francs dans son plan financier de 2009.

4.1.1.3 Coûts d'exploitation et de production

A partir de 2010, il faut prévoir des frais annuels supplémentaires d'environ 14,9 millions de francs pour l'exploitation des infrastructures techniques nécessaires (notamment IPC et EAC), pour les coûts liés aux licences, à la maintenance et au support, pour les amortissements et pour les frais de personnel au sein du DFJP et du DFAE mentionnés au ch. 4.1.1.4. Pour l'année 2009, on compte en sus la moitié des frais d'exploitation annuels prévus pour une année d'exploitation complète. Ces frais supplémentaires découlent notamment des importants coûts informatiques dus à la mise en place d'une IPC complexe pour la protection des empreintes digitales et aux amortissements nécessaires. Ce montant comprend aussi les émoluments versés à l'OACI pour l'exploitation du RCP OACI. La partie publique de la clé utilisée pour la signature numérique des passeports biométriques figurera dans ce répertoire. Les services chargés de la vérification des documents d'identité peuvent accéder à ce RCP et vérifier ainsi l'authenticité des signatures numériques dans les passeports suisses et étrangers. L'OACI prélève un émoluments annuel aux Etats membres – Suisse comprise – pour cette prestation. Le montant de cet émoluments dépend du nombre de passeports établis chaque année; la Suisse doit prévoir environ 60 000 francs (45 000 dollars américains). L'émoluments d'inscription unique s'élève à 110 000 francs (85 000 dollars américains).

4.1.1.4 Conséquences en termes de personnel pour l'exploitation

Les conséquences en termes de personnel présentées ci-après sont prises en compte dans les frais annuels d'exploitation susmentionnés.

Les nouvelles technologies liées à l'introduction des passeports biométriques (biométrie, puce dans le passeport, ICP, EAC, etc.) nécessitent que l'Office fédéral de la police dispose de spécialistes de ce domaine. Ils seront notamment chargés de suivre les évolutions internationales fulgurantes dans le domaine de la biométrie dans les documents de voyage et de participer activement à ces développements. Ces spécialistes devront par ailleurs répondre aux questions et aux problèmes des citoyens et des services concernés (cantons, police, Cgfr, etc.) concernant les documents biométriques. Il s'agit entre autres de maintenir la ligne téléphonique d'information mises en place en 2003, permettant aux citoyens de poser leurs questions en matière de documents d'identité. Pour accomplir ces tâches, quatre postes à temps plein de durée illimitée doivent être créés. Jusqu'à présent, le personnel engagé pour accomplir ces tâches disposait de contrats de travail de durée limitée. Or si la Confédéra-

tion veut conserver, à long terme, les connaissances acquises dans le domaine des documents d'identité, il convient de créer des postes de durée illimitée.

L'introduction définitive du passeport biométrique entraînera une surcharge de travail pour les représentations suisses à l'étranger. Le traitement des demandes de passeports biométriques nécessitera en effet plus de temps. Le DFAE estime que 20 nouveaux postes à plein temps doivent être créés dans les représentations suisses à l'étranger pour l'exécution de ces tâches. Deux autres postes supplémentaires à plein temps seront aussi nécessaires pour le soutien technique et les conseils devant être apportés aux représentations suisses à l'étranger.

4.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes

En vertu du principe de couverture des frais, l'introduction du passeport biométrique n'a pas d'incidence financière directe pour les cantons. Ces derniers prennent en charge les coûts liés à l'acquisition, à la maintenance et au remplacement des infrastructures nécessaires à l'établissement des passeports biométriques. De plus, ils doivent disposer de locaux adéquats et de suffisamment de personnel. Comme cela est déjà le cas pour le passeport 03, les cantons recevront une part de l'émolument du passeport (tarif unique pour toute la Suisse) pour couvrir leurs frais. La Confédération ne prévoit donc pas de moyens dans ce domaine.

Les cantons devront déterminer, en fonction de la part de l'émolument qui leur revient, auprès de quels services il sera possible, à l'avenir, de s'adresser pour demander un document d'identité, et fixer le nombre de ces services (cf. art. 5, al. 2, LDI). Dès lors, les investissements nécessaires seront fonction des particularités cantonales.

Il est probable que les cantons ne mettent pas en place l'infrastructure nécessaire au traitement des demandes de passeports biométriques dans chaque commune suisse, mais qu'ils installent un ou plusieurs centres de saisie cantonaux. Les communes pourront ainsi déléguer aux cantons leur tâche actuelle consistant à traiter les demandes de passeports – de même que les demandes de cartes d'identité au terme d'une période transitoire de deux ans

4.1.3 Calcul de l'émolument pour le passeport et des recettes de la Confédération

Comme le Conseil fédéral l'a déjà indiqué dans son avis concernant la motion Amherd (06.3165) «Passeport suisse», l'émolument prélevé pour le passeport devra être fixé au niveau de l'ordonnance. Son prix devra être le plus bas possible, tout en assurant néanmoins la couverture des frais. Aucune subvention ne doit en principe intervenir dans son prix. Cela dit, le principe actuel visant à fixer un émolument moins élevé pour le passeport des enfants doit être maintenu. Les manques à gagner seront couverts par l'émolument pour le passeport des adultes.

Il est déjà possible d'estimer les frais de confection pour un passeport et les coûts d'exploitation inhérents, y compris l'amortissement des frais de développement et les investissements. En partant d'une production annuelle moyenne de 500 000

passports (sachant que d'importantes fluctuations sont à attendre²⁹), les frais de production devraient se monter à environ 45 francs et les frais d'exploitation à environ 22 francs par passeport (coût de production unitaire pour la Confédération: env. 67 francs). La part de l'émolument revenant aux cantons pour couvrir leurs frais, qui est aussi prélevée pour les passeports établis à l'étranger, n'est pas encore comprise dans ces calculs et devra être ajoutée aux coûts de production unitaires de la Confédération. Les frais liés au traitement des demandes (vérification de la demande et de l'identité, saisie des données) ne sont pas encore définitivement établis. Ils dépendent dans une large mesure, d'une part, de la nouvelle procédure d'établissement pour les passeports biométriques (ch. 3.1.2), qui doit encore être élaborée de concert avec les cantons, et, d'autre part, des coûts pour les systèmes de saisie, qui seront acquis par le biais d'un appel d'offres public. Il est évident que les cantons seront indemnisés de manière appropriée pour les frais engagés.

En partant d'un coût de production unitaire d'environ 67 francs pour la Confédération et d'une production annuelle moyenne de 500 000 passeports (sachant que d'importantes fluctuations sont à attendre), on peut estimer que les émoluments perçus représenteront environ 33,5 millions de francs par an à partir de 2010 (première année complète d'exploitation). Cette somme devra couvrir les frais liés au projet et à sa mise en œuvre, ainsi que les coûts de production unitaires.

4.1.4 Conséquences économiques

Le passeport biométrique a des effets positifs sur la liberté de voyage des ressortissants suisses. Son introduction permet à la Suisse de rester dans le «Visa Waiver Program» (VWP) des Etats-Unis, ce qui est essentiel pour l'économie de notre pays. Dans le cas contraire, les voyageurs suisses devraient faire une demande de visa pour les Etats-Unis, qui coûte 100 dollars. Pour la demande, il faut de plus prendre un rendez-vous à l'avance auprès d'une représentation des Etats-Unis et s'y présenter personnellement.

Le passeport biométrique et les infrastructures nécessaires à sa fabrication ont été développés en collaboration avec diverses entreprises en Suisse. La collaboration dans ces nouveaux domaines technologiques donne des impulsions positives à notre économie.

4.2 Dans le domaine des documents de voyage pour étrangers

4.2.1 Conséquences pour la Confédération

4.2.1.1 Contexte

Le principe de couverture des coûts est aussi appliqué pour l'établissement des documents de voyage des étrangers. Selon toute vraisemblance, le coût de production unitaire pour la Confédération sera sensiblement le même que pour le passeport suisse. Comme mentionné précédemment, pour des raisons légales, le montant de

²⁹ En 2005, plus de 800 000 passeports ont été produits.

l'émolument perçu pour les documents de voyage que la Suisse établit à l'attention de réfugiés et d'apatrides statutaires ne doit pas dépasser celui du passeport suisse.

4.2.1.2 Frais de mise en œuvre

Pour l'introduction des documents de voyage pour étrangers, il est possible de tirer profit des travaux effectués pour le passeport suisse. S'agissant de l'adaptation du Système d'information sur les documents de voyage, l'ODM compte 502 800 francs pour 2008 et 222 400 francs pour 2009. Ces moyens seront demandés au moyen d'un crédit d'engagement Schengen/Dublin. L'ODM ne prévoit pas de frais supplémentaires.

4.2.1.3 Effets sur l'état du personnel

L'introduction de documents de voyage comportant des données biométriques pour les étrangers peut être réalisée avec l'effectif actuel, sans que la création de nouveaux postes ne soit nécessaire. On s'attend à ce que les travaux de mise en place de ce projet servent dans une large mesure à l'établissement des passeports suisses biométriques.

4.2.1.4 Coûts de production

Les commentaires figurant au ch. 4.1.1.3 s'appliquent par analogie aux documents de voyage biométriques pour étrangers, qui, comme le passeport suisse, font partie de la «série des passeports suisses». En effet, le processus de fabrication est identique à celui des passeports suisses et les mêmes installations sont utilisées pour la production des documents. Les installations de production prévues pour le passeport suisse sont suffisantes pour confectionner également les documents de voyage pour étrangers. Il n'est donc pas nécessaire de mettre en place d'autres installations de production à cette fin.

4.2.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Comme mentionné au ch. 3.2.1, la saisie des données biométriques doit être effectuée en collaboration avec les autorités cantonales compétentes, ce qui permettra de mieux utiliser les infrastructures cantonales. Il en résultera une baisse générale des coûts. Il n'y aura aucune conséquence pour les communes.

4.2.3 Calcul de l'émolument

En raison des coûts supplémentaires découlant de l'établissement de documents de voyage contenant des données biométriques, les émoluments seront augmentés, également dans le domaine des étrangers. Il sera tenu compte de cette hausse dans

les travaux de révision de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV), actuellement en cours.

4.2.4 Conséquences économiques

Vu le nombre restreint de documents de voyage pour étrangers contenant des données biométriques qui seront établis chaque année, les conséquences économiques seront faibles.

5 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas mentionné expressément dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007³⁰, car le besoin législatif découlant du développement de l'Acquis de Schengen et des exigences des Etats-Unis n'était pas encore établi au moment où le programme de la législature a été fixé. Etant donné que des passeports et des documents de voyage biométriques doivent être introduits d'ici à 2009 pour les raisons mentionnées au ch. 1, il est impératif de soumettre dès à présent le message relatif à la révision de la LDI et de la LEtr.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et compatibilité avec le droit international

Les présentes adaptations sont compatibles avec la Constitution et avec le droit international.

6.2 Arrêté d'approbation

La reprise du règlement de la CE sur les documents d'identité doit être considérée comme la conclusion d'un traité international car elle crée de nouveaux droits et de nouvelles obligations entre la Suisse et l'Union européenne, la Communauté européenne et les Etats membres qui seront liés par ces actes juridiques. Or le Conseil fédéral n'a pas ici la compétence de conclure seul un traité international au sens de l'art. 7a LOGA, car le traité relatif à l'introduction de données biométriques dans les documents d'identité ne peut pas être considéré comme un traité de portée mineure. Il est donc soumis à l'approbation des Chambres fédérales conformément à l'art. 166, al. 2, Cst. Cette procédure est aussi applicable pour le règlement de la CE sur les documents d'identité.

En revanche, la reprise des développements relatifs aux spécifications techniques de la Commission européenne relève de la compétence du Conseil fédéral (art. 7a al. 2 let. b LOGA).

³⁰ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00878/index.html?lang=fr>

6.3 Forme de l'acte à adopter / législation de mise en œuvre

L'introduction de données biométriques dans les passeports et dans les documents de voyage pour les personnes étrangères doit être inscrite dans le droit sous la forme d'une modification de la LDI et de la LEtr (art. 163, al. 1 et 164, al. 1, Cst.).

6.4 Conséquences en cas de non-réalisation

En cas de non-introduction de passeports et de documents de voyage biométriques, la procédure spéciale – prévue dans l'accord d'association à Schengen – conduisant à une suspension, voire à une rupture de l'accord pourrait être appliquée. Dans une telle situation, le maintien de la Suisse dans le Visa Waiver Program (VWP) des Etats-Unis serait par ailleurs remis en question, ce qui pourrait conduire à la réintroduction de l'obligation de visa pour les citoyens suisses.

6.5 Délégation de compétences législatives

6.5.1 Loi sur les documents d'identité

Le projet de modification de la LDI prévoit, à ses art. 2, al. 2^{ter}, 2a, 5 et 16, plusieurs nouvelles compétences en faveur du Conseil fédéral:

- déterminer quel type de données biométriques (image du visage, empreintes digitales) sont enregistrées dans les différents documents d'identité;
- définir les modalités techniques quant à la sécurisation du passeport et de la puce, ainsi qu'à son mode de fonctionnement;
- conclure des accords relatifs à la lecture des empreintes digitales dans les documents d'identité munis d'une puce;
- autoriser les compagnies de transport, les exploitants d'aéroports et les autres services qui doivent vérifier l'identité de personnes à accéder aux empreintes digitales contenues dans la puce;
- définir les exigences applicables aux centres chargés de confectionner les documents, aux entreprises générales, aux prestataires de services et aux fournisseurs.

Ces nouvelles compétences s'exerceront sous la forme d'une modification de l'OLDI et, au besoin, de nouvelles ordonnances d'application.

6.5.2 Loi sur les étrangers

En plus des compétences mentionnées au ch. précédent, l'art. 111, al. 6, de la LEtr, confère également au Conseil fédéral le droit d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires en matière de droit des étrangers.

