



Introduction de documents d'identité biométriques
Approbation et mise en œuvre d'un développement de l'acquis
de Schengen dans le domaine du droit sur les documents
d'identité et du droit des étrangers
Rapport explicatif

du 29 septembre 2006

Sommaire

1 Partie générale	4
1.1 Situation	4
1.1.1 Un nouveau type de passeport: le passeport biométrique	4
1.1.2 Recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale	4
1.1.3 Exigences des Etats-Unis	5
1.1.4 Développement au sein de l'Union européenne	5
1.1.4.1 Introduction de données biométriques	5
1.1.4.2 Développements de l'acquis de Schengen	6
1.2 Déroulement au niveau fédéral	6
1.2.1 Travaux préliminaires	6
1.2.2 Conséquences liées à l'obligation de reprendre les développements de Schengen	7
1.2.2.1 Effets sur l'actuelle révision de la loi sur les documents d'identité	7
1.2.2.2 Conséquences pour le droit des étrangers	7
2 Echanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant l'introduction de documents d'identité biométriques	8
2.1 Contexte	8
2.2 Contenu	9
2.3 Reprise de l'acquis de Schengen	11
2.3.1 Généralités	11
2.3.2 Compétence du législateur	11
2.3.3 Compétence du Conseil fédéral	12
3 Partie spéciale	13
3.1 Adaptations de la loi sur les documents d'identité	13
3.2 Adaptation de la LEtr	13
3.2.1 Contexte	13
3.2.2 Les modifications dans le détail	14
3.2.2.1 Article 59 LEtr	14
3.2.2.2 Article 111 LEtr	14
4 Conséquences	15
4.1 Dans le domaine du passeport biométrique	15
4.1.1 Conséquences pour la Confédération	15
4.1.1.1 Contexte	15
4.1.1.2 Déroulement du projet concernant l'introduction définitive des passeports biométriques	15
4.1.1.3 Coûts d'exploitation et de production	16
4.1.1.4 Conséquences en termes de personnel pour l'exploitation	16
4.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes	17
4.1.3 Calcul de l'émolument pour le passeport	17
4.1.4 Conséquences économiques	18
4.2 Dans le domaine des documents de voyage pour étrangers	18
4.2.1 Conséquences pour la Confédération	18

4.2.1.1 Situation initiale	18
4.2.1.2 Effets sur l'état du personnel	18
4.2.1.3 Coûts de production	18
4.2.2 Conséquences pour les cantons et les communes	18
4.2.3 Calcul de l'émolument	19
4.2.4 Conséquences économiques	19
5 Aspects juridiques	19
5.1 Constitutionnalité et compatibilité avec le droit international	19
5.2 Arrêté d'approbation	19
5.3 Forme de l'acte à adopter / législation de mise en œuvre	19
5.4 Conséquences en cas de non-réalisation	19
Annexe: Note (projet), y compris le règlement de la CE sur les documents d'identité et acte (projet)	

Rapport

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 par ailleurs 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. En effet, il se fonde, d'une part, sur la technologie numérique (les données sont enregistrées sur une puce et ne peuvent être consultées qu'avec un lecteur). Cette puce contient, d'autre part, des données biométriques du titulaire, telles que sa taille ou la description de certaines caractéristiques physiques. La puce contient donc aussi une image du visage. Cette image est la même que celle qui figure dans le passeport. Lors du contrôle d'un tel document d'identité, les données de la puce sont lues et l'image du visage est comparée électroniquement avec l'image du visage de la personne concernée prise par une caméra au moment du contrôle.

L'introduction de données biométriques dans les passeports 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 passeport 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 internationale¹

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

¹ Organisation de l'aviation civile internationale, OACI.

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.

L'OACI a arrêté une recommandation concernant l'introduction de données biométriques dans les passeports, sans toutefois fixer de délai contraignant pour ce faire.

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). Pour demeurer dans le VWP, les Etats-Unis exigent des pays participants qu'ils mettent en œuvre un programme visant à introduire des passeports biométriques. Pour être acceptés sans visa aux Etats-Unis, les passeports établis après le 26 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, l'Union européenne (UE) a adopté le règlement (CE) N° 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 dans la puce contre une lecture induue. Ces prescriptions techniques figurent dans deux décisions exécutoires de la Commission⁵.

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). Les décisions de la Commission ne sont pas publiées.

1.1.4.2 Développements de l'acquis de Schengen

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a approuvé les accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin⁶. 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.

Le règlement de la CE sur les documents d'identité et les deux décisions de la Commission s'y référant représentent un tel développement de l'acquis de Schengen, car ils ont été adoptés après le 26 octobre 2004. En tant que futur Etat de Schengen, la Suisse doit reprendre de tels actes juridiques selon une procédure spéciale qui respecte les droits découlant de la démocratie directe⁸ et les transposer dans son droit national (voir ch. 2.3).

1.2 Déroulement au niveau fédéral

1.2.1 Travaux préliminaires

Constatant l'évolution internationale, le Conseil fédéral a mandaté le Département fédéral de justice et police (DFJP), le 10 septembre 2003, pour 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 de cette étude. 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. Les coûts inhérents à ce projet-pilote sont estimés à 14 millions de francs.

En juin 2005, le Conseil fédéral a ouvert une consultation relative aux travaux législatifs suivants: 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, et révision de la LDI dans la perspective de l'introduction définitive de documents d'identité biométriques.

Les avant-projets ont déjà 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, 5733 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 entrera en vigueur le 4 septembre 2006; il sera possible, à compter de cette date, de commander et de fabriquer des passeports biométriques dans le cadre du projet-pilote.

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 voyages biométriques. La Suisse a ratifié les accords d'association en mars 2006. Les Etats membres de l'UE devraient les ratifier début 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'une éventuelle votation d'ici à début 2009. Si la voie référendaire n'est pas suivie, l'introduction devra avoir lieu le plus tôt possible. En respectant le processus législatif, les passeports biométriques devraient donc être définitivement introduits en automne ou au début de l'hiver 2008 (voir ch. 2.3).

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

Etant donné que les conditions et les normes techniques prévues dans le règlement de la CE sur les documents d'identité du 13 décembre 2004 ont 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 être poursuivis comme prévu quant à leur contenu, moyennant cependant des adaptations au niveau du calendrier.

En effet, le projet-pilote, qui devait initialement durer cinq ans au maximum, devra impérativement être réduit à deux 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 personnes étrangères.

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

¹¹ Cf. RO 2006 2611.

¹² RS 142.20

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

2.1 Contexte

Réuni les 19 et 20 juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a réaffirmé sa volonté de 2000¹³ 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'OACI.

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 conférée 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)¹⁴. 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 digitales¹⁵. 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.

¹³ Cf. résolution des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, concernant l'instauration de normes minimales de sécurisation des passeports, du 17 octobre 2000, JO C 310 du 28.10.2000, p. 1.

¹⁴ 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); non publiée.

¹⁵ 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); non publiée.

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, les passeports dits provisoires ou les passeports d'urgence, qui ont une durée de validité plus courte, ne doivent pas contenir de données biométriques. Les documents personnels, tels que la carte d'identité, 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 documents personnels.

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 production des passeports et des documents de voyage (7^e considération du règlement). La Suisse satisfait à cette condition (actuellement, c'est l'OFCL qui est chargé de leur production). 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 RFID¹⁶);
- la structure logique des données sur la puce;
- les spécifications concernant la sécurité des données numérisées dans la puce.

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 dans 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, dans 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 aussi 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, les données contenues dans la puce peuvent être lues. Les données enregistrées dans 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

¹⁶ Dans ses recommandations, l'OACI exige aussi une architecture à puce électronique pouvant être lue au moyen de la technologie RFID (Radio Frequency Identification) comme support de stockage des données biométriques. La technologie d'identification RFID fonctionne grâce à des signaux radio.

dans la puce. Pour cela, des certificats numériques sont établis puis transmis aux pays autorisés. Grâce à ces certificats, les lecteurs autorisés sont à leur tour certifiés. Les empreintes digitales ne peuvent donc être lues que par les lecteurs correspondants certifiés.

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):

- 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 3.1. 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 opérationnel 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 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)¹⁷. Le délai maximal dont dispose la Suisse pour reprendre dans son droit national un développement de l'acquis est de deux ans - éventuel référendum inclus; ce délai court dès le moment où l'UE a notifié à la Suisse le développement à reprendre¹⁸.

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 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)¹⁹, 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'informera, 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

¹⁷ Cf. l'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.

¹⁸ Cf. FF **2004** 5755 s.

¹⁹ RS 172.010

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 Partie spéciale

3.1 Adaptations de la loi sur les documents d'identité

Au sujet des adaptations juridiques nécessaires de la LDI, prière de se référer à la consultation du 29 juin 2005²⁰. Les adaptations nécessaires à la mise en œuvre du règlement de la CE sur les documents d'identité figurent déjà dans la LDI. Les conséquences, particulièrement pour les cantons, sont présentées au ch. 4.

3.2 Adaptation de la LEtr

3.2.1 Contexte

La LEtr²¹ contient 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 reconnus, les apatrides ainsi que pour certains étrangers sans pièces de légitimation.

Selon l'art. 1, ch. 3, du règlement de la CE sur les documents d'identité, tous les documents de voyage dont la validité dépasse 12 mois doivent contenir des données biométriques: une image digitalisée du visage dans un premier temps et les empreintes digitales dans un second temps. Par conséquent, une adaptation de la LEtr est nécessaire.

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 production. En revanche, des différences existent sur le plan organisationnel, puisque les autorités compétentes ne sont pas les mêmes. Comme jusqu'à présent, les documents de voyage pour étrangers seront établis en collaboration avec les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, qui disposent 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 d'ores et déjà saisies, enregistrées et traitées dans une banque de données spéciale (système d'information sur les documents de voyage, ISR).

²⁰ Cf. le projet de consultation du 15.7.2005: introduction du passeport biométrique. Avant-projet de révision de la loi et de l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses, FF **2005** 4125.

²¹ RS **142.20**

3.2.2 Les modifications dans le détail

3.2.2.1 Article 59 LEtr

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

L'al. 4 précise que non seulement l'établissement des documents, mais également - si cela devait s'avérer judicieux sur le plan organisationnel - la saisie des données biométriques requises peuvent être délégués à des tiers. L'al. 5 indique clairement que seules les données biométriques prévues dans le règlement de la CE sur les documents d'identité doivent être relevées.

L'art. 6a de la LDI est applicable par analogie aux documents de voyage pour étrangers, car ils doivent satisfaire aux mêmes exigences techniques et sont produits dans les mêmes installations que les passeports suisses. S'agissant de l'enregistrement des données dans le document d'identité (exigences techniques, sécurité des données, lisibilité), le règlement de la CE sur les documents d'identité, d'une part, et l'art. 2a LDI, d'autre part, s'appliquent.

Dans l'ensemble, la pratique actuelle en matière d'établissement et d'octroi de documents d'identité devrait être maintenue. Comme jusqu'ici, l'étranger doit se présenter en personne au service cantonal des étrangers compétent pour y déposer sa demande d'établissement de document de voyage (art. 11 de l'ordonnance du 27 octobre 2004²² sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers, ODV). Afin d'éviter que chaque autorité compétente en matière d'étrangers ne soit tenue de s'équiper des appareils nécessaires, il y a lieu, lors des travaux de mise en place, d'examiner, en collaboration avec lesdites autorités cantonales, la possibilité de saisie dans des centres régionaux. Ces centres procèdent à l'identification de la personne ayant déposé la demande et saisissent les données requises. L'ODM vérifie ensuite le droit à l'obtention d'un document d'identité et enregistre les données dans l'ISR.

3.2.2.2 Article 111 LEtr

L'art. 111 LEtr complète le catalogue des données figurant dans l'ISR par les données biométriques figurant dans le règlement CE sur les documents d'identité (al. 2, let. a). Parallèlement, il est spécifié que seuls certains documents d'identité pour étrangers - dont la validité dépasse 12 mois - contiendront des données biométriques. Il s'agit, pour les réfugiés, du document de voyage et, pour les étrangers, du passeport (art. 10, al. 1, let. a et b, ODV).

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'ODM, des tiers peuvent également être chargés de saisir une partie ou la totalité des données.

²² RS 143.5

4 Conséquences

4.1 Dans le domaine du passeport biométrique

4.1.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1.1 Contexte

Comme pour le passeport 03, le prix doit être fixé de manière à répondre au principe de couverture des coûts. Les conséquences financières relatives à l'introduction du passeport biométrique exposées ci-après sont des dépenses ayant des incidences financières. Toutefois, l'émolument perçu pour le passeport biométrique doit entièrement couvrir les dépenses liées au développement, à l'infrastructure, à la procédure de demande et à la production. 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.

4.1.1.2 Déroulement du projet concernant l'introduction définitive des passeports biométriques

Pour la gestion du projet, la mise en place de la nouvelle procédure d'établissement des passeports biométriques, la formation des utilisateurs, l'information au public (p. ex. la permanence téléphonique, les demandes par courriel, les campagnes d'information dans les médias, etc.) et notamment l'acquisition et le développement des infrastructures techniques, sept postes de durée limitée sont nécessaires. Pour le suivi du projet-pilote et pour la rédaction d'un rapport conformément à l'art. 61^{ter}, al. 5, OLDI, le poste du chef du projet-pilote doit être maintenu jusqu'à la fin de ce projet.

Jusqu'en 2009, des investissements de quelque 19,8 millions de francs seront nécessaires pour l'acquisition et la mise en place des infrastructures techniques et des systèmes de saisie des données biométriques ainsi que pour la transformation des installations de production. A cela s'ajoutent 10 millions de francs pour les prestations externes, le personnel, l'information au public et la formation. Il faut aussi prévoir 3 millions de francs pour les aménagements dans les représentations suisses à l'étranger du DFAE. Les coûts d'investissements dépendent dans une large mesure du nombre de centres de saisie de données biométriques devant être mis en place à l'étranger et de la nouvelle procédure d'établissement, ainsi que de son financement, qui doit encore être défini conjointement par les cantons et le DFAE. Les coûts liés aux aménagements dans les représentations suisses à l'étranger dépendent aussi du nombre de centres de saisie devant être ouverts à l'étranger. La Confédération n'a pas prévu de moyens pour la mise en œuvre des infrastructures dans les cantons. En effet, les cantons doivent prendre en charge les investissements nécessaires; ils recevront en contrepartie une part de l'émolument afin de couvrir les frais qu'ils auront engagés (voir ch. 4.1.2). Les sommes indiquées peuvent considérablement varier vers le haut ou vers le bas en fonction des solutions retenues (voir ch. 2.2).

Une grande partie des investissements liés à la mise en place des infrastructures pourront certainement être utilisés tant pour le passeport biométrique que pour les documents de voyage pour les étrangers (notamment l'IPC et l'EAC). Il sera peut-être aussi possible d'utiliser ces infrastructures à d'autres fins, 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 préliminaires 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'aient aucun autre investissement à faire pour pouvoir lire et vérifier les documents biométriques suisses et étrangers (passeport, carte d'identité, visa, etc.). Ainsi, le Cgfr estime qu'il devra investir environ 3 millions de francs pour l'acquisition des appareils de lecture, auxquels s'ajouteront d'autres frais liés à son raccordement à l'IPC et au RPC.

4.1.1.3 Coûts d'exploitation et de production

Il faut prévoir des frais annuels supplémentaires d'environ 12,5 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 investissements de remplacement et pour les frais de personnel au sein du DFJP et du DFAE. L'OACI gèrera un RCP (répertoire de clés publiques). 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 télécharger cette clé publique. L'OACI prélève un émolument annuel aux Etats membres - Suisse comprise - pour cette prestation. Le montant de cet émolument dépend du nombre de passeports établis chaque année; la Suisse doit prévoir environ 60 000 francs (45 000 dollars américains). L'émolument d'inscription unique s'élève à 110 000 francs (85 000 dollars américains).

Le passeport adulte actuel (modèle 03) coûte 120 francs, dont 45 francs reviennent à la Confédération pour couvrir ses frais de production. Il n'est pas encore possible, pour l'heure, de fixer avec exactitude le montant des coûts de production du passeport biométrique. Il conviendra de calculer précisément ces coûts sur la base des expériences faites lors du projet-pilote et du nombre de passeports devant être produits et de déterminer, en application du principe de couverture des coûts, quelle part de l'émolument revient à la production du passeport.

4.1.1.4 Conséquences en termes de personnel pour l'exploitation

Pour exécuter les nouvelles tâches dans le domaine des documents d'identité, 380 % sont disponibles auprès de l'Office fédéral de la police. Depuis 2003, les tâches ont été accomplies grâce au personnel supplémentaire engagé pour une durée déterminée. Afin que la Confédération conserve, à long terme, les connaissances acquises dans le domaine des documents d'identité et puisse combler les absences (accident, maladie, démission), trois nouveaux postes à temps plein doivent être créés. En outre, 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, compétent en la matière, dispose d'un spécialiste de ce domaine. Il sera notamment chargé de suivre les évolutions internationales fulgurantes dans le domaine de la biométrie dans les documents de voyage et de participer activement à ces développements. Ce spécialiste devra par ailleurs

répondre aux questions et aux problèmes des citoyens et des services concernés (cantons, police, Cgfr, etc.) concernant les documents biométriques. Quatre nouveaux postes supplémentaires devront donc être créés (spécialiste en biométrie inclus) au sein de la Confédération au moment de l'introduction définitive des passeports biométriques.

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. De plus, les citoyens pourront faire vérifier le fonctionnement de leur passeport et son contenu auprès de la représentation à l'étranger. Le DFAE estime que 30 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 le nombre de ces services dans chaque canton (cf. art. 5 de l'avant-projet de la LDI). Dès lors, les investissements nécessaires seront fonction des particularités cantonales.

4.1.3 Calcul de l'émolument pour le passeport

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, notamment pour les cantons, qui doivent être dédommagés correctement pour leurs prestations (vérification des demandes et des identités). Les calculs correspondants doivent encore être établis de concert entre les cantons et les services concernés de la Confédération (DFAE, DFF et DFJP). Cela dit, pour que ces calculs puissent être effectués, la procédure d'établissement des passeports biométriques doit encore être précisée par tous les services concernés dans le cadre du projet.

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. Une demande de visa pour les Etats-Unis coûte 100 dollars. Pour la demande, il faut de plus prendre un rendez-vous plusieurs semaines 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 (p. ex. Orell Füssli SA, Siemens (Suisse) SA, etc.). D'une manière générale, 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 Situation initiale

Nous renvoyons le lecteur aux commentaires figurant sous le chiffre 4.1.1.1, qui s'appliquent par analogie au domaine des documents de voyage pour personnes étrangères.

4.2.1.2 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.

4.2.1.3 Coûts de production

Les commentaires figurant au chiffre 4.1.1.4 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 suisse et les mêmes installations sont utilisées pour la production des documents.

4.2.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Etant donné qu'il est prévu de saisir les données biométriques, en collaboration avec les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, dans des centres de saisie régionaux, 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'ODM, 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 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et compatibilité avec le droit international

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

5.2 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 LOGA).

5.3 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.).

5.4 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.

Annexes: Note du ..., y compris le règlement de la CE sur les documents
 d'identité
 Projet de l'acte