



Documents d'identité biométriques

Projet de l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses

Rapport explicatif

Table des matières

Liste des abréviations	3
1. Introduction	4
2. Débat parlementaire sur la loi sur les documents d'identité	4
3. Consultation	4
4. Nouvelle procédure d'établissement	4
5. Les dispositions en détail	5
5.1 Art. 2 P OLDI et art. 2a OLDI	5
5.2 Art. 5 P OLDI	5
5.3 Titre de la section 1 du chapitre 2: Autorité d'établissement	6
5.4 Art. 6 P OLDI	6
5.5 Art. 7 P OLDI	7
5.6 Art. 8 P OLDI	8
5.7 Art. 9 P OLDI	8
5.8 Art. 10 P OLDI	8
5.9 Art. 12 P OLDI	9
5.10 Art. 13 P OLDI	9
5.11 Art. 13a P OLDI	10
5.12 Art. 14 P OLDI	10
5.13 Art. 14a P OLDI	10
5.14 Titre précédant l'art. 15 OLDI	11
5.15 Art. 15 OLDI	11
5.16 Art. 16 OLDI	11
5.17 Art. 17a OLDI	11
5.18 Art. 18 OLDI	11
5.19 Art. 19 OLDI	11
5.20 Art. 25 P OLDI	11
5.21 Art. 27 P OLDI	12
5.22 Art. 28, let. h, i et k, P OLDI	12
5.23 Art. 37a P OLDI	12
5.24 Art. 44 P OLDI	12
5.25 Art. 46, al. 2, let. a, P OLDI	13
5.26 Art. 48, al. 1, P OLDI	13
5.27 Art. 50 P OLDI	13
5.28 Art. 51 P OLDI	13
5.29 Art. 52 P OLDI	13
5.30 Art. 55, al. 3, P OLDI	13
5.31 Art. 56, al. 2, P OLDI	13
5.32 Art. 58, al. 3 et 4, OLDI et art. 58a OLDI	14
5.33 Art. 61 ^{ter} et 61 ^{quater} P OLDI	14
5.34 Annexe 1 (portant sur l'art. 30, al. 1, OLDI)	14
5.35 Annexe 2 (portant sur l'art. 47 OLDI)	14
5.36 Annexe 3 (portant sur l'art. 53, al. 1, OLDI)	16

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
CE	Communauté européenne
cf.	confer
Cgfr	Corps des gardes-frontière
ch.	chiffre
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
Infostar	registre électronique de l'état civil
ISA	système d'information relatif aux documents d'identité
LCo	loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation; RS 172.061)
LDI	loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (loi sur les documents d'identité; RS 143.1)
let.	lettre
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCo	ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (ordonnance sur la consultation; RS 172.061.1)
OLDI	ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité; RS 143.11)
OMC	Organisation mondiale du commerce
P LDI	projet de la loi sur les documents d'identité
P OLDI	projet de l'ordonnance sur les documents d'identité
RIPOL	système de recherches informatisées de police
RS	Recueil systématique du droit fédéral
UE	Union européenne

1. Introduction

Du fait de l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen, la Suisse est tenue d'introduire, après une phase transitoire de deux ans, les passeports biométriques (passeports munis d'une puce contenant des données personnelles, une photographie du visage et deux empreintes digitales) dans tout le pays. Le Conseil fédéral a donc approuvé le 8 juin 2007 le 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, qui est un développement de l'acquis de Schengen, rédigé à l'intention du Parlement.¹

Le présent projet de l'OLDI crée, avec la révision en cours de la LDI, les bases légales nécessaires à l'introduction définitive des documents d'identité biométriques en Suisse.

Du fait de son introduction généralisée dans toute la Suisse, le passeport biométrique remplacera les passeports 03, en vigueur actuellement, et les passeports biométriques 06 établis dans le cadre du projet-pilote. Ceux-ci restent néanmoins valables.

2. Débat parlementaire sur la loi sur les documents d'identité

En tant que premier conseil, le Conseil des Etats a approuvé sans modification les adaptations proposées dans la LDI. Le Conseil national s'écarte sensiblement de l'avis du Conseil des Etats sur deux points. Le P LDI a d'une part été complété par une nouvelle disposition en vertu de laquelle les documents d'identité peuvent être munis d'une identité électronique qui rendrait possibles des fonctions de codage, de signature et d'authentification. Cette disposition constitue une base légale formelle en vue d'une éventuelle introduction de l'identité électronique en Suisse. Le Conseil national a d'autre part décidé que tous les ressortissants suisses avaient droit à une carte d'identité ordinaire, non biométrique et sans puce (cf. ch. 5.33). Il a en outre décidé que les cantons pouvaient prévoir la possibilité d'adresser la demande d'établissement de carte d'identité non biométrique à la commune de domicile. Le présent projet devra être adapté en fonction du résultat de la procédure d'élimination des divergences entre les deux Chambres.

3. Consultation

Etant donné que la fixation de l'émolument pour le passeport et la nouvelle procédure d'établissement ont une grande portée politique et financière, le projet de révision de l'OLDI s'accompagne d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés (cf. art. 3, al. 2, LCo).

4. Nouvelle procédure d'établissement

L'actuelle procédure d'établissement, selon laquelle les communes sont chargées de transmettre les demandes en Suisse, doit être adaptée. Etant donné que les données biométriques doivent être saisies sur place, les autorités doivent disposer d'appareils spécifiques. Il serait trop cher d'équiper toutes les communes et cela créerait des problèmes difficiles à résoudre au niveau de la formation et du support.

¹ FF 2007 4893 ss.

La nouvelle procédure d'établissement a été élaborée en tenant compte des aspects suivants: le requérant ne doit se présenter en personne qu'une seule fois, le traitement des données doit dans la mesure du possible se faire sans qu'il soit nécessaire de remplir des formulaires administratifs et les données biométriques doivent être saisies en présence du requérant. Le principe du domicile est maintenu. Les demandes de documents d'identité doivent être adressées, en Suisse, au(x) service(s) désigné(s) par le canton de domicile et, à l'étranger, à la représentation suisse auprès de laquelle le requérant est immatriculé.

Selon le projet de modification de la LDI, les cantons désignent les services auprès desquels il est possible de demander des documents d'identité. En fonction de leur taille, du nombre d'habitants et de leurs particularités géographiques, les cantons désigneront un ou plusieurs services. Ces services seront par la suite responsables de l'ensemble de la procédure d'établissement. Les autorités actuellement chargées de transmettre les demandes (en règle générale les communes) ne participeront plus à la procédure d'établissement sauf si des cantons décident que les demandes de cartes d'identité non biométriques et sans puce continuent à pouvoir être adressées à la commune de domicile (cf. ch. 5.33).

A l'avenir, la procédure de demande de passeport se déroulera ainsi:

Le requérant doit d'abord faire part de son intention d'obtenir un nouveau document d'identité. Les autorités d'établissement compétentes peuvent déterminer si la demande se fait par téléphone, par Internet et/ou au guichet. Elles reprennent les données personnelles enregistrées dans le registre électronique de l'état civil (Infostar) ou dans le registre du contrôle des habitants, pour autant qu'il se fonde sur les actes d'origine ou le registre des familles. Les données figurant dans Infostar doivent être utilisées en priorité sur toutes les autres. S'il n'est pas possible de tirer des données de ces registres, les autorités peuvent reprendre les données du système d'information relatif aux documents d'identité (ISA), mais doivent les vérifier au moyen d'une deuxième source. Dans tous les autres cas, les données relatives au requérant doivent être vérifiées auprès de la commune de domicile ou de l'office de l'état civil compétent. Dès que l'autorité d'établissement dispose des données personnelles correctes, elle vérifie le droit à l'obtention d'un document d'identité (cf. ch. 5.11). Cette vérification peut être accomplie par les autorités avant que le requérant se présente personnellement devant elles.

Ensuite, le requérant doit se présenter personnellement auprès de l'autorité d'établissement compétente. Lors de cet entretien personnel, l'identité du requérant est alors établie, les données personnelles préparées lui sont soumises pour vérification et le requérant doit en confirmer l'exactitude en apposant sa signature. Enfin, les données biométriques (photographie du visage, empreintes digitales et signature) sont saisies, les anciens documents d'identité sont annulés et les émoluments perçus.

5. Les dispositions en détail

5.1 Art. 2 P OLDI et art. 2a OLDI

L'ordre de succession des types de passeports énumérés a été adapté par souci d'uniformité et de simplicité. Tous les passeports ordinaires seront à l'avenir munis d'une puce contenant désormais, outre le nom, le(s) prénom(s), une photographie numérique du visage, la durée de validité et d'autres données, deux empreintes digitales du titulaire du passeport. Il n'est donc plus nécessaire de différencier les passeports ordinaires des passeports biométriques. L'art. 2a OLDI est par conséquent abrogé.

5.2 Art. 5 P OLDI

L'art. 5 P OLDI contient deux variantes concernant la durée de validité des documents d'identité. Selon l'art. 5, al. 1, P OLDI, la première (qui est la variante actuelle du passeport 03) fait la distinction, pour ce qui est de la durée de validité du passeport ordinaire et de la carte d'identité, entre trois catégories d'âge: les personnes de moins de 3 ans, les personnes

âgées entre 3 et 18 ans et celles de plus de 18 ans. La deuxième variante ne distingue, pour ce qui est des passeports ordinaires et des cartes d'identité, que deux catégories d'âge. Elle prévoit une durée de validité de seulement trois ans pour les documents d'identité des personnes jusqu'à 18 ans révolus et de cinq ans pour tous les autres. D'autres variantes pourraient être envisagées, dont l'une qui prévoirait par exemple une durée de validité de dix ans pour les adultes et de cinq ans pour les enfants et les adolescents.

En l'absence de recul par rapport à la durée de conservation de la puce et de la performance de l'algorithme de reconnaissance faciale, il semble que la durée de validité maximale devrait être fixée à cinq ans. Au niveau international, de nombreux Etats ont cependant fixé une durée de validité de dix ans pour les passeports à puce des adultes (p. ex. l'Autriche, la France, l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Espagne). La comparaison avec l'étranger parle en faveur d'une durée de validité de dix ans. Indépendamment de la durée de validité du passeport suisse, le titulaire d'un tel passeport est protégé, en vertu de l'art. 52, al. 7, P OLDI, contre l'éventualité qu'un passeport ne soit plus utilisable ou que la puce soit défectueuse. Si tel est le cas, le titulaire reçoit gratuitement un nouveau passeport pour la durée de validité restante dans la mesure où le passeport défectueux a été manipulé soigneusement.

S'agissant des passeports pour enfants, il faut tenir compte du point suivant: les enfants de moins de trois ans reçoivent actuellement en Suisse un passeport biométrique valable trois ans. Il existe à l'heure actuelle trois catégories de passeports non biométriques qui ont chacune une durée de validité différente. Si l'on compare avec l'étranger, il semblerait plus approprié de distinguer deux catégories d'âge. Peu d'Etats en connaissent trois. De nombreux Etats fixent une durée de validité de cinq ans, voire davantage, pour les passeports pour enfants (p. ex.: la France, l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Australie et le Japon). Cependant, une durée de validité de cinq ans pour les passeports pour enfants est problématique étant donné qu'un enfant change physiquement beaucoup en cinq ans, au point de rendre son identification difficile, voire impossible.

L'al. 1^{bis} OLDI, qui règle exclusivement la durée de validité des passeports biométriques, peut être abrogé.

Les passeports 03 et 06 qui ont été délivrés restent valables jusqu'à leur date d'expiration.

La formulation de l'al. 3 est adaptée. L'attribution d'un passeport à durée de validité limitée n'est pas motivée par un éventuel abus, mais résulte du fait que le titulaire n'a pas manipulé le document d'identité avec le soin visé à l'art. 27b OLDI. Ainsi, une personne perdant plus de trois documents d'identité du même type en cinq ans n'obtient ensuite qu'un document d'identité à durée de validité limitée. Il ne faut toutefois pas sanctionner les personnes ayant fait preuve du soin requis. Lorsqu'une personne perd son document d'identité sans qu'aucune faute ne lui soit imputable (brigandage, destruction dans un incendie ou lors d'une catastrophe naturelle, etc.), la personne reçoit un nouveau document d'identité pourvu de la durée de validité ordinaire.

5.3 Titre de la section 1 du chapitre 2: Autorité d'établissement

En raison de la nouvelle procédure d'établissement, le titre "Autorité chargée de transmettre la demande" est remplacé par "Autorité d'établissement".

5.4 Art. 6 P OLDI

Suite à l'introduction définitive des passeports biométriques, ces derniers sont qualifiés de passeports ordinaires. Le titre de l'art. 6 P OLDI est adapté en conséquence.

Désormais, l'autorité traitant la demande de passeport est appelée "autorité d'établissement compétente". L'art. 6 P OLDI règle la compétence locale:

Selon l'al. 1, le service désigné par le canton de domicile est chargé d'établir les documents d'identité. Le principe du domicile est maintenu (le requérant doit déposer sa demande de

document d'identité auprès du canton dans lequel il est domicilié). Les autorités d'établissement doivent pouvoir contrôler les données personnelles en cas de doute quant à leur exactitude. Pour ce faire, elles s'adressent à la commune de domicile ou à l'office de l'état civil compétent, donc en règle générale dans le canton dans lequel la personne est domiciliée.

Les cantons doivent décider du nombre de services autorisés à traiter les demandes de documents d'identité sur leur territoire. Pour cela, ils doivent prendre en considération leur taille, le nombre d'habitants et leurs particularités géographiques. Si un canton désigne plusieurs services, il doit déterminer lequel est l'interlocuteur unique pour les autorités fédérales et est chargé d'assurer une exécution uniforme des procédures dans le canton. Au cas où un canton désignerait plusieurs autorités d'établissement compétentes, il pourrait fixer si le requérant doit se présenter personnellement auprès d'une autorité précise ou auprès de n'importe laquelle d'entre elles.

Selon l'al. 2, à l'étranger, la représentation diplomatique ou consulaire auprès de laquelle le requérant est immatriculé est chargée d'établir les documents d'identité. Pour les Suisses de l'étranger, il est toutefois prévu que le requérant puisse se présenter personnellement en Suisse également (cf. ch. 5.9).

L'al. 3 règle la question du lieu de compétence pour les personnes n'étant pas domiciliées en Suisse ni non plus immatriculées auprès d'une représentation à l'étranger. En règle générale, il s'agit de "globe-trotters". Cette disposition s'applique également aux Suisses habitant la Principauté de Liechtenstein. Ceux-ci déposent en principe leur demande de document d'identité dans le canton de St-Gall.

L'al. 4 règle une autre exception liée à la question du lieu de compétence. Si les circonstances le justifient, l'autorité d'établissement du lieu de séjour peut également, au lieu de l'autorité d'établissement compétente, accepter une demande de document d'identité. On songe ici avant tout aux Suisses dont des documents d'identité disparaissent à l'étranger et dont la suite du voyage dépend de nouveaux documents. Dans des cas exceptionnels, l'al. 4 permet toutefois de déroger, en Suisse également, au principe du domicile. Les personnes séjournant hors de leur domicile et les requérants qui souhaitent s'adresser par confort leur demande de documents d'identité à l'autorité sise dans le canton où ils travaillent au lieu de celle de leur canton de domicile ne bénéficient néanmoins pas de cette mesure d'exception. Etant donné que la demande est traitée par une autorité qui n'a pas de compétences au niveau local, il est nécessaire dans ce genre de situation que celle-ci agisse toujours d'entente avec les autorités d'établissement compétentes.

5.5 *Art. 7 P OLDI*

L'expression "autorité chargée de transmettre la demande" est remplacée par "autorité d'établissement compétente" car la nouvelle procédure ne prévoit plus d'autorités chargées de transmettre les demandes.

En principe, la demande de passeport provisoire doit aussi être adressée à l'autorité d'établissement compétente. Exactement comme à l'art. 6, al. 3 et 4, P OLDI, des exceptions peuvent être envisagées (p. ex. lorsqu'il n'y a pas suffisamment de temps pour que l'autorité d'établissement compétente délivre un document d'identité ou lorsque le document d'identité d'un Suisse disparaît à l'étranger et que cette personne en a besoin rapidement pour pouvoir poursuivre son voyage). Comme à l'art. 6, al. 4, P OLDI, les passeports provisoires peuvent être délivrés avec l'accord préalable de l'autorité d'établissement compétente.

Les cas spéciaux sont réglés par l'application par analogie de l'art. 6, al. 3 et 4, P OLDI, et l'art. 7, al. 2, OLDI peut ainsi être abrogé.

L'art. 7, al. 2, P OLDI habilite les cantons à mettre en place sur leur territoire des services destinés exclusivement à délivrer des passeports provisoires. On songe ici en particulier aux services des aéroports établissant des passeports en cas d'urgence. Cette tâche peut être déléguée par le canton au Cgfr, à la police ou éventuellement à une autre autorité. La res-

ponsabilité et la surveillance continuent à incomber au service cantonal qui a la responsabilité d'établir les documents d'identité.

5.6 *Art. 8 P OLDI*

Comme jusqu'à présent, fedpol tranchera en cas de conflit de compétence entre les cantons. S'il y a un conflit de compétence au sein d'un canton, c'est le service responsable du canton qui tranche.

Le DFAE tranche en cas de conflit de compétence opposant diverses autorités d'établissement compétentes à l'étranger.

5.7 *Art. 9 P OLDI*

Les cantons et le DFAE peuvent désormais autoriser le requérant à transmettre ses données à l'autorité d'établissement compétente par Internet ou par téléphone avant de s'y présenter personnellement. Ils peuvent cependant également décider que la demande ne peut être déposée qu'au moment où le requérant se présente personnellement. Les demandes faites par Internet ou par téléphone présentent un avantage: les autorités d'établissement peuvent vérifier les données personnelles et le droit à l'obtention d'un document d'identité avant que le requérant ne se présente personnellement. La procédure en devient plus efficace et le requérant passe moins de temps auprès de l'autorité d'établissement compétente.

L'art. 9, al. 2, P OLDI habilite les cantons à décider si le requérant peut apporter une photographie numérique. Le Département fédéral de justice et police fixe les exigences auxquelles cette photographie doit satisfaire en se basant sur les consignes de l'OACI. Si la photographie apportée par le requérant ne répond pas aux exigences fixées, l'autorité d'établissement réalise sur place une photographie correspondant aux normes requises. L'émolument reste le même, que le requérant ait apporté une photographie ou non. Lorsqu'un requérant apporte une photographie, l'autorité d'établissement doit en vérifier la qualité, ce qui prend au moins autant de temps que de réaliser une photographie conforme aux normes en vigueur au moyen des appareils se trouvant sur place.

5.8 *Art. 10 P OLDI*

Selon la procédure d'établissement actuelle, l'autorité chargée de transmettre la demande doit remplir une formule de demande et la transmettre au bureau des passeports. Dorénavant, l'autorité d'établissement compétente reprend les données personnelles du requérant directement du registre électronique de l'état civil Infostar (cf. ch. 4. ci-dessus). Si Infostar ne contient pas encore ces données, elles peuvent être reprises du registre du contrôle des habitants, pour autant que ce dernier soit géré sur la base des actes d'origine ou du registre des familles. Si cela n'est pas possible non plus, les données personnelles enregistrées dans ISA peuvent être reprises. Elles doivent cependant impérativement être comparées à une deuxième source de données. A ces fins, les autorités d'établissement compétentes peuvent exiger du requérant qu'il apporte un document (p. ex. attestation de domicile). Lorsqu'un canton a accès à un système d'information (p. ex. banque de données du contrôle des habitants), le requérant n'a pas besoin d'apporter d'autres documents. Le document ou l'accès à un système d'information permet à l'autorité d'établissement compétente de vérifier les données personnelles et le lieu de domicile du requérant. S'il y a encore des doutes quant à l'exactitude des données personnelles, l'autorité d'établissement compétente doit les faire confirmer par la commune de domicile du requérant ou par l'office de l'état civil compétent.

En vertu de l'al. 3, l'autorité d'établissement est tenue dans tous les cas de vérifier les données personnelles. En cas de doutes quant à l'exactitude des données personnelles, elle doit les faire confirmer par la commune de domicile du requérant ou par l'office d'état civil. Les données doivent toujours pouvoir être confirmées lorsqu'elles ne proviennent pas d'Infostar, d'un registre du contrôle des habitants géré sur la base des actes d'origine ou du registre des familles ni d'ISA.

Lorsque le requérant se rend en personne à l'autorité d'établissement, ses données lui sont présentées sur support électronique ou sur papier. Il est tenu de contrôler ces données et d'en confirmer l'exactitude par sa signature (cf. ch. 5.9 ci-après).

Conformément à l'al. 5, les données suivantes peuvent être directement reprises d'Infostar dans la nouvelle demande: le nom et le(s) prénom(s) du requérant, le sexe, le lieu et la date de naissance, le nom de famille et le(s) prénom(s) des parents, le droit de cité ou la nationalité, le(s) lieu(x) d'origine et le numéro d'identification personnel.

5.9 *Art. 12 P OLDI*

Jusqu'à présent, le requérant devait se présenter personnellement à l'autorité compétente chargée de transmettre la demande (en règle générale la commune de domicile en Suisse). Il doit désormais se présenter en personne à l'autorité d'établissement compétente, où il doit attester son identité. La possibilité d'accorder des exceptions est prévue à l'al. 2. A ce propos, il faut désormais tenir compte des prescriptions internationales et des possibilités techniques, conformément à l'art. 5, al. 3, P LDI.

Par possibilités techniques, on entend que les données biométriques nécessaires peuvent également être acquises au moyen d'un système de saisie mobile. Il est en outre théoriquement envisageable qu'un autre Etat puisse effectuer la saisie de données biométriques à la place d'une représentation suisse. Le requérant n'a toutefois pas le droit de prétendre pouvoir se soustraire à l'obligation de se présenter personnellement à l'autorité d'établissement.

Lorsqu'il se présente personnellement à une autorité d'établissement en Suisse, le requérant doit être muni des éventuels documents requis. Ces documents permettent avant tout de vérifier les données personnelles et éventuellement le lieu de domicile. En cas de divergence entre les données acquises selon l'art. 10 P OLDI et les indications figurant sur les documents exigés par les autorités d'établissement compétentes, c'est l'autorité d'établissement compétente qui est chargée de mettre à jour les données personnelles. A l'étranger, les données doivent être harmonisées avec celles du registre d'immatriculation. Il convient également de procéder à leur mise à jour en cas de divergence.

Selon l'al. 3, les Suisses de l'étranger peuvent également se présenter personnellement à une autorité d'établissement compétente en Suisse. Concrètement, cela signifie que le Suisse de l'étranger en question dépose sa demande de passeport auprès de la représentation compétente à l'étranger par téléphone ou par Internet. La représentation compétente à l'étranger doit vérifier les données personnelles et le droit à l'obtention d'un document d'identité et saisit la demande dans ISA. L'identification, la saisie des données biométriques et l'encaissement des émoluments a lieu ensuite en Suisse auprès d'une autorité d'établissement. Les émoluments reviennent entièrement à cette autorité.

Cette solution particulière appliquée aux Suisses de l'étranger s'explique par le fait qu'ils sont souvent très éloignés, à l'étranger, de la représentation suisse et qu'il peut s'avérer plus facile pour eux de se rendre auprès d'une autorité d'établissement cantonale à l'occasion d'un séjour en Suisse.

5.10 *Art. 13 P OLDI*

Suite à l'introduction définitive du passeport biométrique en Suisse, il n'est plus nécessaire de transmettre une formule de demande, car, en règle générale, c'est l'autorité d'établissement compétente qui à la fois traite la demande et saisit les données biométriques. L'autorité d'établissement compétente réalise une photographie numérique (lorsque le requérant n'en a pas apportée une lui-même ou que la photographie apportée ne satisfait pas aux exigences) et prend les empreintes digitales du requérant. Normalement, elle prend les empreintes digitales des index gauche et droit à plat. En cas d'absence d'index, de qualité insuffisante de l'empreinte digitale de l'index ou de blessure au bout du doigt, il n'est pas possible de prendre d'empreintes digitales. L'autorité d'établissement enregistre dans ce cas l'empreinte du pouce, du majeur ou de l'annulaire. L'auriculaire ne peut pas être utilisé car il ne possède pas suffisamment de caractéristiques pouvant servir à l'identification. Autre exception: il n'est

pas possible de prendre des empreintes digitales lorsque des raisons médicales durables s'y opposent. Lorsqu'il est impossible de prendre les empreintes digitales d'une main, il faut alors prendre celles de deux doigts de l'autre main.

Selon l'al. 4, un document d'identité n'est établi avec une durée de validité limitée que lorsqu'il n'est temporairement pas possible de prendre d'empreintes digitales. On recommande alors au requérant d'attendre qu'il soit à nouveau possible de prendre ses empreintes digitales avant de demander un document d'identité.

5.11 Art. 13a P OLDI

Pour des raisons de systématique, l'actuel art. 17 OLDI devient l'art. 13a P OLDI. Il définit les tâches des autorités d'établissement liées à la vérification des droits à l'obtention d'un document d'identité.

La let. b de l'al. 1 est modifiée. L'autorité d'établissement ne doit pas seulement vérifier si un document d'identité valable du même type existe déjà, mais si un document d'identité du même type, même non valable, existe déjà. L'adjectif "valable" est par conséquent supprimé.

La let. e est ajoutée à l'al. 1. Etant donné qu'à l'avenir les empreintes digitales seront enregistrées en plus de la photographie du visage, il sera possible de vérifier, lors d'une nouvelle demande de passeport, si un document d'identité contenant les mêmes empreintes digitales et/ou la même photographie a déjà été établi pour le requérant en question. Cette mesure permet d'éviter l'acquisition abusive de documents d'identité.

Selon la let. f de l'al. 1, la nationalité suisse doit également être vérifiée. Cette disposition figurait jusqu'à présent à l'art. 16, al. 2, OLDI, mais convient mieux, du point de vue de la systématique, à l'art. 13a P OLDI.

Selon l'al. 3, l'autorité d'établissement vérifie si la demande est complète et correcte et doit la transmettre, en cas d'approbation, sans délai au centre chargé de confectionner les documents. Le délai de livraison visé à l'art. 52, al. 2, P OLDI (cf. ch. 5.29) commence à courir à partir du moment où la demande a été approuvée par l'autorité d'établissement.

5.12 Art. 14 P OLDI

Les art. 10 et 12 P OLDI règlent la manière dont les données personnelles doivent être acquises en vue d'établir un document d'identité. L'art. 14 P OLDI indique quant à lui quelles données doivent figurer dans les documents d'identité et dans ISA.

L'al. 3 P OLDI prévoit que le service compétent mentionné dans le document d'identité doit être considéré comme l'autorité d'établissement conformément à l'art. 4, al. 1, LDI. Comme précisé plus haut, les cantons peuvent désigner plusieurs autorités d'établissement. Dans le document d'identité ne figure toutefois que le nom du service responsable dans le canton en question. En Suisse, cela signifie que, comme jusqu'à présent, 26 autorités d'établissement plus le service du DFAE sont prévus.

5.13 Art. 14a P OLDI

La photographie numérique du visage et deux empreintes digitales numériques sont enregistrées sur la puce outre les données figurant à l'art. 2, al. 1, let. a à h et j à m LDI (nom, prénom, date de naissance, etc.).

Le contenu de la puce est sécurisé par une signature électronique, qui la protège contre les tentatives de modification. Le 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, FF 2007 4918 s.) contient des informations détaillées concernant les mécanismes de sécurité "Basic Access Control" (contrôle d'accès de base) et "Extended Access Control" (contrôle d'accès étendu).

L'al. 3 contient désormais une indication quant à l'application du règlement (CE) et l'al. 4 OLDI est par conséquent abrogé.

5.14 Titre précédant l'art. 15 OLDI

Le titre précédant l'article est supprimé car la nouvelle procédure d'établissement ne fait plus la distinction entre les procédures de demande et d'établissement.

5.15 Art. 15 OLDI

Les autorités d'établissement compétentes à l'étranger sont réglées à l'art. 6, al. 2, P OLDI. Cet article peut donc être abrogé.

5.16 Art. 16 OLDI

L'art. 16 OLDI est abrogé. La disposition de l'al. 1 OLDI, en vertu de laquelle l'autorité d'établissement vérifie si la demande est complète, ce qui implique également qu'elle contrôle la qualité de la photo, est désormais réglée aux art. 13a, al. 1 et 3, P OLDI.

La disposition selon laquelle il convient de vérifier la nationalité suisse conformément à l'al. 2 est désormais réglée à l'art. 13a, al. 1, let. f, P OLDI.

Le devoir de vérifier les données à l'aide du registre des familles lorsqu'elles ne figurent pas dans Infostar prévu à l'al. 3 OLDI est désormais réglé à l'art. 10 P OLDI et peut ainsi être supprimé à cet endroit.

L'al. 4 OLDI peut être abrogé, étant donné qu'il n'existe plus d'autorités chargées de transmettre les demandes.

5.17 Art. 17a OLDI

La nouvelle procédure d'établissement étant réglée aux art. 10 à 13a P OLDI, cet article peut donc être abrogé.

5.18 Art. 18 OLDI

La confection des passeports provisoires étant déjà réglée aux art. 3 OLDI et 7 P OLDI, l'art. 18 OLDI peut donc être abrogé.

5.19 Art. 19 OLDI

La nouvelle procédure d'établissement doit se dérouler autant que possible sans qu'il soit nécessaire de remplir de formulaires administratifs. Il n'est donc plus prévu d'utiliser des formules de demande. L'obligation de conserver la formule de demande prévue à l'art. 19 OLDI n'est par conséquent plus nécessaire (pour l'exception portant sur les demandes de cartes d'identité à adresser à la commune de domicile, cf. ch. 5.33).

5.20 Art. 25 P OLDI

En raison de la fusion des autorités chargées de la demande et des autorités d'établissement, il n'est plus nécessaire de transmettre les demandes. L'autorité d'établissement doit par conséquent, en vertu de l'al. 1, rendre le document d'identité inutilisable dans le cadre du traitement de la demande. Des exceptions restent possibles lorsque le requérant a besoin de son document d'identité pour un acte juridique ou un voyage. Dans ce cas, le nouveau document d'identité est remis à une autorité et ne peut être retiré que contre la restitution de l'ancien document d'identité.

Les documents d'identité rendus inutilisables peuvent continuer à être remis à leurs titulaires.

Afin d'être exhaustif, l'al. 2 a été complété par la possibilité de conserver l'ancien document d'identité pour effectuer un voyage (parallèlement à l'exemple de l'acte juridique mentionné ci-dessus). L'expression "telle que l'office de l'état civil ou un tribunal" a été supprimée étant

donné que l'échange de l'ancien document contre le nouveau peut également avoir lieu auprès d'autres autorités comme par exemple une commune ou une autorité d'établissement.

5.21 *Art. 27 P OLDI*

Le document d'identité est envoyé directement à l'adresse indiquée par le requérant et le centre chargé de confectionner les documents vérifie le bon fonctionnement du passeport avant de l'envoyer. Par "bon fonctionnement", on entend la lisibilité sur le plan technique et non une vérification.

5.22 *Art. 28, let. h, i et k, P OLDI*

La let. i a été ajoutée car l'art. 12, al. 3, P LDI prévoit qu'ISA sert désormais également à identifier des victimes d'accidents, de catastrophes naturelles et d'actes de violence ainsi que des personnes disparues. Selon le 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, FF 2007 4923), 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.

Afin de pouvoir procéder au contrôle des passeports, l'office gère un système d'information notant le résultat des contrôles des passeports. Ce système est intégré dans ISA. Le test complet du bon fonctionnement de la puce fait partie des résultats du contrôle visés à l'art. 28, let. k, P OLDI. En revanche, il n'est plus indispensable de vérifier l'identité du titulaire en la comparant aux données biométriques enregistrées sur la puce (vérification).

5.23 *Art. 37a P OLDI*

La disposition relative au système d'information en vue du contrôle des passeports biométriques a été intégrée dans l'art. 28 P OLDI. Les al. 3 à 5 ont ainsi pu être abrogés.

L'art. 37a OLDI règle désormais dans deux alinéas la question de la sécurité lors de la procédure d'établissement, sécurité qui incombe aux autorités d'établissement compétentes. Au niveau international, les documents d'identité sont de plus en plus sûrs. La procédure d'établissement doit par conséquent également se situer à un niveau de sécurité élevé. Sinon, des passeports qui ne devraient pas exister risquent d'être établis. Pour lutter contre ce phénomène, aucune demande ne peut être traitée que par une seule personne. Une autre personne au moins contrôlera la demande. A cela s'ajoute que les personnes ne peuvent pas choisir les cas qu'elles vont traiter. S'il est impossible de mettre en place ce contrôle, notamment du fait que l'autorité d'établissement n'est composée que de deux collaborateurs, ces personnes doivent alors impérativement être soumises à un contrôle de sécurité relatif aux personnes.

5.24 *Art. 44 P OLDI*

L'al. 3 se réfère aux appareils qui avaient été acquis lors du lancement du passeport 03 et qui avaient été partiellement financés par la Confédération. Ces appareils doivent pouvoir continuer à être utilisés, au moins provisoirement. Il n'est toutefois pas prévu d'acquérir de nouveaux appareils, ce qui rend caduque la dernière partie de la phrase.

La Confédération acquiert l'infrastructure de saisie nécessaire aux cantons et aux représentations du DFAE dans le cadre d'un appel d'offres OMC. Les autorités d'établissement compétentes sont tenues d'acquérir les appareils définis par la Confédération. Elles prennent en charge les coûts d'acquisition, de maintenance et de remplacement de ces appareils.

Les autorités d'établissement sont par ailleurs également tenues de permettre aux titulaires de documents d'identité de contrôler le bon fonctionnement de la puce et les données qui y sont enregistrées (cf. art. 27a, al. 2, P OLDI). Les appareils nécessaires sont définis par la Confédération et les cantons sont tenus de les acquérir.

5.25 *Art. 46, al. 2, let. a, P OLDI*

Il n'est plus nécessaire de mentionner explicitement le passeport biométrique étant donné qu'en vertu de l'art. 2, al. 2, P OLDI, il fait déjà partie des documents d'identité ordinaires. C'est pourquoi il a été supprimé à la let. a.

5.26 *Art. 48, al. 1, P OLDI*

La manière dont sont fixés les émoluments dans l'ordonnance repose sur de nombreuses estimations (cf. ch. 5.35). Il faudra par conséquent vérifier après une phase de consolidation de deux à trois ans au moyen des chiffres actuels si les émoluments permettent de couvrir les frais. La disposition actuelle, qui prévoit de faire dépendre les émoluments de l'augmentation des frais, ne se justifie plus dans ces circonstances.

5.27 *Art. 50 P OLDI*

Les émoluments sont en principe versés au moment où le requérant se présente en personne à l'autorité d'établissement. Si, exceptionnellement, le requérant n'est pas obligé de se présenter en personne (cf. art. 12, al. 2, P OLDI), l'encaissement doit pouvoir être garanti d'une autre manière (p. ex. par paiement anticipé ou sur facture). Les autorités compétentes décident des modes de paiement autorisés (en espèces, par carte EC, par carte de crédit, etc.).

5.28 *Art. 51 P OLDI*

La nouvelle procédure d'établissement ne fait plus la distinction entre les procédures de demandes et les procédures d'établissement. L'autorité d'établissement compétente (et non plus l'autorité chargée de transmettre la demande) rembourse désormais la part des frais découlant de la confection du document d'identité (coûts de production).

5.29 *Art. 52 P OLDI*

Les dispositions spécifiques (ancien art. 52, al. 3, OLDI) concernant le moment où commence à courir le délai de livraison du passeport biométrique sont supprimées. Il convient de se référer sur ce point au délai fixé à l'art. 52, al. 2, P OLDI. Le délai court à compter de l'approbation de la demande par l'autorité d'établissement. Cette dernière est tenue, conformément à l'art. 13a, al. 3, P OLDI, de transmettre la demande au centre chargé de confectionner les documents aussitôt qu'elle l'a approuvée.

Le délai de livraison des cartes d'identité, qui peuvent faire l'objet d'une demande auprès de la commune de domicile, commence à courir seulement à partir du moment où l'autorité d'établissement compétente a approuvé la demande.

Si l'application de cet article entraîne des coûts supplémentaires, ils sont à la charge des autorités auxquelles ils sont imputables.

5.30 *Art. 55, al. 3, P OLDI*

Les passeports diplomatiques et les passeports de service sont valables dix ans au maximum pour les personnes âgées de plus de 18 ans, cinq ans au maximum pour les personnes âgées de plus de trois ans mais moins de 18 ans et de trois ans au maximum pour les personnes âgées de moins de 3 ans. Ces catégories sont identiques à celles de la réglementation actuelle.

Les deux variantes prévues dans cet article sont les mêmes que celles qui figurent à l'art. 5, al. 1, P OLDI. Dans la version définitive de l'ordonnance, la durée de validité des passeports diplomatiques et des passeports de service est la même que celle des passeports ordinaires.

5.31 *Art. 56, al. 2, P OLDI*

Le DFAE exploite sa propre autorité d'établissement pour les passeports diplomatiques et les passeports de service. Celle-ci peut également saisir les données biométriques et contrôler

les documents d'identité. Les notions de centre de saisie biométrique et de point de contrôle biométrique ne sont plus utilisées, ce qui entraîne une reformulation de l'al. 2.

5.32 *Art. 58, al. 3 et 4, OLDI et art. 58a OLDI*

La fin du projet-pilote, soit l'introduction définitive du passeport biométrique, rend les al. 3 et 4 de l'art. 58 ainsi que l'art. 58a OLDI caducs.

5.33 *Art. 61^{ter} et 61^{quater} P OLDI*

Le projet du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur les documents d'identité prévoit que les cantons puissent fixer un délai transitoire de deux ans au maximum, pendant lequel il sera encore possible de demander les cartes d'identité à la commune de domicile, ce qui permet d'appliquer l'ancienne procédure d'établissement. Le Conseil des Etats a suivi ce conseil. Le Conseil national a cependant décidé que la possibilité de demander une carte d'identité sans puce auprès de la commune de domicile soit maintenue sans être soumise à un délai. Cette divergence doit être aplanie dans le cadre des autres débats relatifs à la modification de la loi sur les documents d'identité.

Les art. 61^{ter} et 61^{quater} décrivent la procédure du dépôt de la demande auprès de la commune de domicile. Suivant l'issue des débats parlementaires, un délai transitoire figurera ou non à l'art. 61^{ter}.

Si les cantons prévoient cette procédure, les requérants doivent comme précédemment apporter une photographie et attester leur identité. La commune de domicile remplit la formule de demande et l'envoie à l'autorité d'établissement compétente, qui scanne la formule, introduit les données dans ISA et vérifie le droit à l'obtention d'un document d'identité.

Si le requérant souhaite profiter de l'offre combinée (commande simultanée d'un passeport et d'une carte d'identité pour un prix spécial), il ne doit se présenter qu'une fois en personne à l'autorité d'établissement compétente du canton de domicile (il n'est pas possible de déposer une demande d'offre combinée auprès de la commune de domicile). Cette dernière effectue toute la procédure (enregistrement et contrôle des données personnelles, vérification de l'identité, autres contrôles, saisie des données biométriques, etc.).

5.34 *Annexe 1 (portant sur l'art. 30, al. 1, OLDI)*

Les empreintes digitales figurent désormais dans le tableau intitulé "Autorisation de traiter ou de consulter des données enregistrées dans ISA".

Selon ce tableau, la Section Documents d'identité et toutes les autorités d'établissement compétentes sont autorisées à entrer et à consulter des empreintes digitales dans ISA lorsqu'elles établissent des passeports ordinaires. En revanche, fedpol, en tant qu'autorité de police de la Confédération, le Cgfr, les services de police désignés par les cantons afin de vérifier une identité et ceux qui l'ont été pour enregistrer les annonces de perte de documents ne peuvent que consulter des données d'ISA.

Les empreintes digitales permettent aux différents services de procéder à des comparaisons. Lors de la comparaison, les empreintes digitales ne peuvent pas être affichées, ceci afin d'éviter qu'elles soient utilisées à d'autres fins. Seule la Section Documents d'identité peut, si nécessaire, consulter les empreintes digitales.

5.35 *Annexe 2 (portant sur l'art. 47 OLDI)*

Le principe selon lequel l'émolument relatif au document d'identité doit couvrir les frais avait été proposé par le Conseil fédéral dans son message du 28 juin 2000 concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (FF 2000 4391 ss.). A cela s'ajoute que les émoluments, qui différaient d'un canton à l'autre jusqu'à la fin de 2002, devraient être uniformisés. Dans le cadre des débats parlementaires, l'uniformisation de ces émoluments et la définition de ces derniers en fonction des principes de couverture et d'adé-

quation ont été accueillies favorablement. Il n'y a ainsi pas de raison de revenir sur cette décision.

La part de l'émolument à la charge de la Confédération au sens étroit du terme se base sur un décompte de la totalité des coûts. L'amortissement des coûts entraînés par le projet et les coûts d'exploitation après déduction des recettes dues à la carte d'identité doivent être financés par les émoluments versés pour l'acquisition des passeports. Pour un total annuel des coûts de 10 948 250 francs (recettes dues à la carte d'identité déjà déduites), la part de l'émolument à la charge à la Confédération est de 22 francs en cas de production annuelle estimée à 500 000 passeports.

La part de la production se base également sur un décompte de la totalité des coûts, à savoir sur celui du fabricant des passeports. En estimant que 500 000 passeports sont délivrés par an, le prix de production d'un passeport s'élève à 40 francs.

Contrairement aux coûts de la Confédération, ceux des cantons ne peuvent pas être estimés sur la base d'un décompte de la totalité des coûts, étant donné que les coûts sont tirés des comptes de 26 cantons. Ces derniers ne sont à l'heure actuelle que partiellement en mesure de faire des estimations précises. La manière de procéder suivante a donc été choisie pour calculer la part à la charge des cantons:

Une estimation aussi exacte que possible du temps de traitement par demande permet d'indiquer les charges incombant aux cantons. En outre, les coûts par place de travail sont calculés sur la base de cantons-modèles. La part des émoluments à la charge des cantons résulte des coûts par place de travail divisés par le nombre de demandes par place de travail. Afin que ce calcul soit correct, une certaine charge due aux tâches administratives doit également être prise en compte. En plus du traitement des demandes de documents d'identité, les bureaux des passeports doivent également assumer des frais liés au personnel et à l'équipement matériel. Ces dépenses doivent également être couvertes par les émoluments. Les coûts par place de travail doivent inclure les investissements, coûts liés au projet inclus.

La charge de travail due au traitement est estimée en moyenne à une durée de 27,1 minutes par demande. Les coûts par place de travail des cantons ont été calculés sur la base du décompte de la totalité des coûts de trois cantons. Ils reviennent en moyenne à 125 francs par heure de travail. La part cantonale (ceci est aussi valable pour les autorités d'établissement du DFAE) peut être calculée sur la base de ces estimations. Elle s'élève à 56 francs 46 par passeport.

En fixant les émoluments en 2002, le Conseil fédéral était parti du principe que les passeports pour enfants seraient meilleurs marchés que les passeports pour adultes. Étant donné que les coûts de la procédure de demande et de la production des passeports pour enfants et adolescents sont tout aussi élevés, ce bénéfice ne peut être obtenu qu'au moyen de subventions croisées grâce aux passeports des adultes.

Comme pour les passeports pour enfants et adolescents, la décision de subventionner les cartes d'identité pour enfants et adolescents par les documents d'identité des adultes était le résultat d'une volonté politique. Ceci a été justifié par le principe d'équivalence, selon lequel le citoyen verse une contribution financière en échange de prestations fournies par l'Etat. Selon ce principe, celui qui profite d'une prestation participe au financement de cette prestation en fonction de cette dernière. La carte d'identité n'étant valable que dans l'espace européen alors que le passeport permet de se déplacer partout dans le monde, il a été décidé que la carte d'identité ne pouvait pas avoir le même prix que le passeport même si elle entraîne une charge de travail comparable pour les communes et les cantons. Ce principe est également valable pour les passeports pour enfants et adolescents. Étant donné que ces passeports ont une durée de validité limitée, ils doivent également coûter moins cher que les passeports pour adultes.

Ces principes de subventions croisées doivent également être maintenus à l'avenir. Sinon, non seulement les passeports pour enfants deviendront bien plus chers, mais aussi les émo-

luments pour les cartes d'identité afin qu'ils puissent compenser les frais engendrés. On part du principe que le prix de la carte d'identité des adultes couvre les frais engendrés. Son prix actuel n'a donc pas besoin d'être adapté.

Sur la base de ce calcul et compte tenu des subventions croisées nécessaires aux passeports et cartes d'identité pour enfants, les nouveaux émoluments pour les passeports pour adultes sont de 140 francs et ceux des passeports pour enfants de 60 francs.

L'offre combinée (commande simultanée d'un passeport et d'une carte d'identité pour un prix spécial) continue à être proposée. Il est possible de commander simultanément un passeport et une carte d'identité, ce qui revient à 68 francs pour les enfants et à 148 francs pour les adultes. Cette offre combinée et les subventions croisées des documents d'identité des jeunes et des enfants permettent d'assurer à l'avenir également des émoluments favorables aux familles.

5.36 Annexe 3 (portant sur l'art. 53, al. 1, OLDI)

A l'instar des émoluments pour les passeports, les parts à la charge de la Confédération et des cantons sont modifiées. La nouvelle répartition des émoluments est réglée à l'annexe 3.