

00.055

**Message
concernant la loi fédérale sur les documents d'identité
des ressortissants suisses**

du 28 juin 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 juin 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses est fondée sur l'art. 38, al. 1, de la Constitution fédérale. Elle règle l'établissement des passeports et des cartes d'identité. En outre, elle a pour but d'empêcher les abus relatifs à ces documents ou du moins les limiter. Elle remplace l'ordonnance du 17 juillet 1959 relative aux passeports et l'ordonnance du 18 mai 1994 relative à la carte d'identité suisse. Cette refonte est nécessaire du fait que l'ordonnance relative à la carte d'identité ne satisfait pas aux exigences de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD) et que l'ordonnance relative aux passeports ne contient aucune réglementation concernant le traitement de données et ne permet donc pas la mise en place d'une banque centrale de données pour les documents d'identité (passeports et cartes d'identité) au niveau de la Confédération.

La présente loi sur les documents d'identité constituera la base juridique du système d'information relatif aux documents d'identité («ISA»). Elle permet également l'instauration d'une procédure d'établissement unifiée pour les passeports et les cartes d'identité, créant ainsi un système moderne pour les documents d'identité. Ce système ira de pair avec l'introduction, le 1^{er} janvier 2003, d'un nouveau passeport pratiquement infalsifiable qui doit correspondre aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Il s'agit de prescriptions concernant la lecture automatisée, exigée par les Etats-Unis pour que les ressortissants suisses puissent séjourner sans visa sur leur territoire.

La loi sur les documents d'identité introduit plusieurs nouveautés par rapport aux bases légales en vigueur. Les mêmes émoluments vont par exemple être perçus pour tous les documents d'identité ordinaires. En outre, un passeport sera délivré par personne et l'inscription des enfants dans le passeport de l'un des parents sera supprimée. Les tâches incombant à la Confédération, aux cantons et aux communes seront réparties différemment. L'introduction de l'ISA permettra d'éviter que plusieurs passeports soient établis pour la même personne. Des contrôles rapides et simples empêcheront l'usage abusif de documents d'identité, les organes de contrôle ayant accès aux données.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le remplacement des ordonnances relatives aux passeports et à la carte d'identité par une base légale formelle et unique sous la forme d'une loi-cadre, a été accueilli favorablement. La création d'un passeport suisse moderne quasi infalsifiable et correspondant aux normes internationales ainsi que la mise en place d'une nouvelle banque de données pour les documents d'identité ont également été approuvées. En revanche, le traitement des données visant à éviter tout usage abusif et la nouvelle procédure d'établissement unifiée pour le passeport et la carte d'identité ont fait l'objet de certaines critiques.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

Le passeport suisse actuel (officiellement formule de passeport, ci-après passeport 85) a été mis en circulation en 1985. Même s'il n'est que difficilement falsifiable, les substitutions de photographies ont augmenté ces derniers temps. Cependant, les contrefaçons sont rares. Par ailleurs, le passeport 85 ne correspond plus aux normes internationales. Son format ne correspond pas à celui qui est prescrit par l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) et ne permet pas une lecture automatisée. Cette lacune a été à l'origine de problèmes avec les Etats-Unis qui ont laissé entrevoir l'exclusion de la Suisse du «Visa Waiver Pilot Program» (autorisation d'entrer aux Etats-Unis sans visa pour un séjour de 90 jours au maximum, cf. l'interpellation Bangerter au Conseil national n° 98.3172 Voyages aux Etats-Unis, du 28 avril 1998, traitée au Conseil national le 9 octobre 1998). La création d'un nouveau passeport suisse est donc nécessaire.

Un autre problème posé par la situation actuelle découle de l'absence d'une banque centrale de données reliant les autorités d'établissement: toute possibilité de contrôle efficace est dès lors exclue. L'établissement de plusieurs passeports pour une même personne ne peut être évité lorsque celle-ci change de canton. L'ordonnance du 17 juillet 1959 relative aux passeports¹ ne correspond plus aux exigences actuelles de la protection des données; il en est de même de l'ordonnance du 18 mai 1994 relative à la carte d'identité suisse². La loi du 19 juin 1992 sur la protection des données³ (LPD) exige une base légale pour le traitement électronique de données personnelles sensibles. Pour les passeports du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), il manque également une base juridique satisfaisante répondant aux exigences actuelles.

L'élaboration d'une loi sur les documents d'identité est donc absolument indispensable en vue de la création d'un réseau informatique respectant les principes de la protection des données selon les conceptions juridiques actuelles. Compte tenu de ces circonstances, il y a lieu de faire coïncider la date de l'entrée en vigueur de la loi avec celle de l'émission du nouveau passeport suisse.

1.2 **Réglementation actuelle**

1.2.1 **Sur le plan national**

Selon l'art. 38, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération règle l'acquisition et la perte du droit de cité par filiation, mariage et adoption, ainsi que la perte de la nationalité suisse et la réintégration dans celle-ci, par la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité⁴ (LN). Se fondant

¹ RS 143.2

² RS 143.3

³ RS 235.1

sur l'art. 54, al. 2 LN, la Confédération a édicté l'ordonnance relative aux passeports ainsi que l'ordonnance relative à la carte d'identité suisse et a émis tant le passeport que la carte d'identité suisses.

Les deux ordonnances régissent la procédure d'établissement, le refus de délivrance et le retrait des documents d'identité ainsi que leur durée de validité. Le passeport a une durée de validité maximale de quinze ans, si l'on tient compte de la possibilité de prolongation, tandis que la carte d'identité est valable dix ans et pour les jeunes jusqu'à l'âge de quinze ans pendant cinq ans. L'ordonnance relative à la carte d'identité contient en outre des règles concernant la protection et la sécurité des données. La procédure d'établissement du passeport 85 et celle de la carte d'identité ne sont pas identiques. Le passeport est confectionné sous forme de livret par une entreprise privée sur mandat du DFJP avant d'être transmis aux offices de passeport cantonaux qui inscrivent les données personnelles ainsi que les indications supplémentaires, telles que «porteur de prothèse» et apposent la photographie. La carte d'identité, sous forme de carte de crédit doit quant à elle être demandée directement à la commune de domicile. Elle est personnalisée au moyen des techniques les plus modernes (digitalisation des données personnelles et de la photographie) par un centre privé spécialisé et en général envoyée directement à la personne qui en a fait la demande.

1.2.2 Contexte international

Les recommandations actuelles de l'OACI et celles dont l'introduction est proposée ainsi que les bases juridiques de l'Union Européenne (UE) (cf. ch. 5), de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Suède, de l'Italie et des Etats-Unis ont fait l'objet d'une analyse. Il a été tenu compte de ces éléments dans le cadre du présent projet dans la mesure où ils étaient applicables et compatibles avec le droit suisse.

a) OACI

L'OACI, fondée à Chicago en 1944, est une organisation des Nations Unies qui se consacre au développement de l'aviation civile en cherchant à éviter les frictions et à la promotion de la coopération entre les nations et les populations. En ratifiant le traité, un Etat contractant s'engage à respecter divers principes et conventions. La Suisse est membre fondateur de l'OACI qui comprend actuellement 185 Etats.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'OACI a notamment élaboré et publié des normes applicables aux documents de voyage, tels que les passeports, les cartes d'identité et les visas.

b) Etats occidentaux

L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Suède et les Etats-Unis ont édicté des bases juridiques plus ou moins détaillées sous la forme d'une loi sur les passeports. A l'instar des ordonnances suisses, ces lois règlent la procédure d'établissement, le traitement des données, le refus de délivrance et le retrait. Sur le plan matériel, ces actes présentent parfois de grosses différences. Les motifs de retrait et de refus de la loi suédoise sont comparables à ceux de la Suisse, mais l'Autriche et la Belgique vont plus loin. Les actes législatifs de l'Allemagne et des Etats-Unis sont les plus restrictifs dans ce domaine et attribuent en outre la propriété

l'avenir, une procédure unifiée est prévue pour l'établissement des deux types de document d'identité.

1.3.4 Résultat de la procédure de consultation

1.3.4.1 Résumé

Le 4 octobre 1999, le Conseil fédéral a mis l'avant-projet de loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses en consultation jusqu'au 31 janvier 2000. Quatre-vingt-sept destinataires (tribunaux fédéraux, gouvernements cantonaux, partis politiques, diverses organisations) ont été expressément invités à donner leur avis.

Cinquante participants ont répondu. Cinq partis politiques (PRD, PDC, PSS, PLS, UDF) se sont exprimés, tandis qu'un parti (UDC), les tribunaux fédéraux et quatre organisations ont expressément renoncé à donner leur avis.

Dans l'ensemble, l'avant-projet a été accueilli très favorablement. Les participants à la procédure de consultation ont approuvé la création d'un passeport moderne conforme aux normes internationales et plus difficilement falsifiable. La base légale unique pour tous les documents d'identité, l'uniformisation des procédures d'établissement ainsi que la création d'une banque de données relative aux documents d'identité, ont également été accueillies favorablement.

Les communes ont émis des réserves quant à la procédure d'établissement proposée qu'elles jugent peu innovatrice, mal adaptée aux besoins des usagers et sans aval politique. L'actuelle procédure d'établissement de la carte d'identité ayant fait ses preuves, l'intervention des cantons ne semble pas nécessaire. Le canton du Jura se demande si l'on ne devrait pas renoncer, pour des raisons financières, à la participation des cantons. Le PSS et les Juristes démocrates de Suisse ont critiqué les accès à l'ISA qui, à leur avis, donnent à l'avant-projet une orientation très répressive. Les résultats de la procédure de consultation sont traités de manière plus détaillée au ch. 2 du message.

1.3.4.2 Remaniement de l'avant-projet par le DFJP

Le 29 mars 2000, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'élaborer un message et un projet de loi sur la base des résultats de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral a confirmé l'avant-projet sur les points suivants:

- le but de l'ISA (art. 11 du projet) ainsi que l'accès aux données et la communication des données (art. 12 du projet) seront repris dans le projet de loi;
- la procédure d'établissement qui prévoit qu'en Suisse la commune est l'autorité chargée de transmettre les demandes (art. 5 du projet) et le canton l'autorité d'établissement (art. 4 du projet) sera reprise;
- il est renoncé à la mention des donneurs d'organe (concerne l'art. 2 du projet);
- les documents d'identité ne contiendront pas d'informations biométriques (concerne l'art. 2 du projet);

- les communes seront dédommagées par les cantons compte tenu des coûts spécifiques aux cantons (concerne l'art. 9 du projet).

Les modifications les plus significatives par rapport à l'avant-projet sont les suivantes:

- le lieu d'origine sera inscrit dans le document d'identité (art. 2, al. 1, let. e, du projet), tandis que le lieu de naissance est saisi dans l'ISA (art. 11, al. 1, let. b, du projet);
- le nom d'alliance peut être inscrit, à la demande du requérant, sur une page séparée du document d'identité (art. 2, al. 4, du projet);
- sur demande, le nom du représentant légal (détenteur de l'autorité parentale, tuteur) (art. 2, al. 5, du projet) peut être inscrit sur une page séparée du document d'identité des mineurs.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Commentaire des dispositions**

2.1.1 **Dispositions générales**

Art. 1 Documents d'identité

Selon l'*al. 1*, tout ressortissant suisse a droit à une carte d'identité et à un passeport. Il n'a pas droit à un document d'identité du DFAE (passeport diplomatique ou de service).

La loi établit implicitement que personne n'a le droit d'avoir deux passeports ou deux cartes d'identité à la fois. Les hommes d'affaires, les guides touristiques ou les personnes voyageant beaucoup ont cependant souvent besoin d'un second document d'identité (passeport remis en échange) afin de pouvoir entrer dans un pays où il leur serait difficile, voire impossible de se rendre, au cas où leur premier passeport contiendrait un tampon d'entrée ou un visa d'un Etat hostile. Un second passeport officiel, sans inscriptions problématiques, permettrait d'éviter ce genre de difficultés. L'ordonnance règlera ces cas particuliers, mais fréquents, conformément à la pratique actuelle qui a fait ses preuves.

Selon l'*al. 2*, les documents d'identité attestent la nationalité suisse ainsi que l'identité de leur titulaire. Les documents tels que le permis de conduire ou le «crew member certificat» du personnel d'aviation délivré par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) ne sont donc pas visés par la présente loi.

Le Conseil fédéral règle les types de documents (passeport, carte d'identité, documents d'identité provisoires) ainsi que les particularités des documents d'identité du DFAE dans l'ordonnance d'application (*al. 3*).

Art. 2 Contenu du document d'identité

Le contenu du nouveau document d'identité doit être défini. Il convient cependant de tenir compte de la place disponible et de la lisibilité du document, chacune des rubriques apparaissant en cinq langues, soit dans les quatre langues nationales et en anglais.

Conformément aux normes internationales de l'OACI, l'al. 1 énumère les données qui doivent être visibles et apparaître sous une forme permettant une lecture automatisée. Comme le document doit permettre l'identification de son titulaire, il convient d'indiquer les données nécessaires à cette fin.

La taille, la couleur des yeux, la signature ainsi que le lieu d'origine et le lieu de naissance du titulaire ont fait l'objet de discussions.

L'inscription de la taille est maintenue puisqu'elle contribue à l'identification (*let. g*). La taille sera inscrite dans les documents d'identité des mineurs dès l'âge de quatorze ans.

En revanche, la couleur des yeux et des cheveux ne sera pas inscrite étant donné qu'elle peut être facilement modifiée de nos jours.

La signature autographe est également maintenue (*let. h*), car elle rend de précieux services pour l'identification des personnes, notamment en cas de falsifications partielles. La signature est d'ailleurs un élément de base dans les autres documents d'identité européens.

L'inscription du lieu d'origine ou du lieu de naissance, voire des deux, a fait l'objet de longues discussions. Il était clair dès le début que la mention de ces deux lieux dans le document d'identité n'était pas possible pour des raisons pratiques (manque d'espace en raison des indications en cinq langues, risques de confusion). Comme beaucoup de Suisses de souche ou récemment naturalisés sont traditionnellement attachés à leur lieu d'origine et que celui-ci est utilisé tant pour les transactions commerciales que dans notre système juridique⁵, c'est le lieu d'origine qui a été retenu (*let. e*).

Si le lieu de naissance est à l'étranger, son inscription peut rendre difficile ou empêcher l'entrée dans un pays tiers. La mention du lieu d'origine permet d'éviter ce problème. On sait que, sur le plan international, seul le lieu de naissance est utilisé et que l'indication du lieu d'origine peut poser problème lors de la vérification de l'identité par des autorités étrangères. Cet élément est pourtant accessoire et ne suffit pas à justifier le passage du lieu d'origine au lieu de naissance. Comme la place disponible est très limitée, tant sur le passeport que sur la carte d'identité, on n'inscrira qu'un seul lieu d'origine. Les autres lieux d'origine éventuels, le lieu de naissance ainsi que les noms des parents seront enregistrés dans l'ISA et pourront donc être rapidement utilisés pour les vérifications d'identité ou de l'authenticité du document. Les citoyens bénéficieront ainsi d'un gain de temps appréciable.

Pour des raisons de transparence, la loi précise quelles doivent être les données contenues dans la zone du document permettant une lecture automatisée (*al. 2*).

D'office ou sur demande, d'autres données que celles qui sont indiquées à l'al. 1 peuvent être inscrites sur une feuille séparée. Pour des raisons d'espace, cela n'est possible que pour le passeport.

Les restrictions de validité temporelles ou territoriales doivent être mentionner d'office (*al. 3*).

Le requérant peut faire inscrire des données supplémentaires (*al. 4*). Outre le nom officiel figurant au registre d'état civil, il est possible de faire inscrire un nom

⁵ Attestation de la nationalité suisse basée sur le registre des familles de l'office d'état civil du lieu d'origine; les lieux d'origine, de par leur registre des familles, sont bien intégrés dans le système juridique.

d'artiste ou celui reçu dans un ordre religieux. L'inscription de ce dernier peut généralement être demandée sans motivation détaillée, mais celle du nom d'artiste doit être motivée par la preuve que ce nom revêt effectivement une certaine importance sur le plan économique et social, afin d'éviter des abus manifestes. Ces détails seront réglés dans l'ordonnance. Conformément à une décision prise en 1970 par le chef du DFJP, une personne peut faire inscrire son nom officiel (nom ou double nom) ou son nom d'alliance sur son passeport ou sa carte d'identité. Le nom d'alliance est un nom qui a été choisi pour l'usage quotidien par l'un ou par les deux conjoints et qui diffère du nom officiel selon les dispositions du code civil suisse⁶ (CC). Le nom d'alliance est composé du nom officiel et du nom qui est porté par l'un des conjoints avant le mariage; il se distingue du double nom par le trait d'union. Le nom d'alliance n'a pas de base juridique formelle et n'est reconnu qu'en Suisse. En raison de son usage largement répandu et apprécié en Suisse, le projet de loi prévoit son maintien. Etant donné que seul le nom officiel apparaît sur la page des données, aucune confusion n'est à craindre. Des indications concernant des signes particuliers tels que des handicaps (p. ex. surdité), des prothèses (p. ex. de la hanche) et des implants (p. ex. stimulateur cardiaque) peuvent, en outre, être inscrits sur demande. Ces inscriptions visent à faciliter les voyages et les contrôles dans les aéroports des personnes concernées. Les critiques formulées lors de la procédure de consultation à l'encontre de ces indications, jugées discriminatoires, ne sont pas fondées puisque leur inscription n'est effectuée que sur demande.

Le nom du représentant légal (détenteur de l'autorité parentale, tuteur) peut, sur demande, figurer sur les documents d'identité des mineurs (*al.* 5). En effet, les enfants ne portent pas toujours le nom des parents ou du parent détenant l'autorité parentale. En cas de divorce, cette inscription devrait rendre plus difficile l'enlèvement d'un enfant par le parent privée de l'autorité parentale («legal kidnapping»⁷). L'avant-projet proposait la mention obligatoire du nom du détenteur de l'autorité parentale. La saisie et la mise à jour de ces données sont très difficiles et les indications non actualisées sont contre-productives, aussi a-t-on renoncé à la mention obligatoire. Celle-ci nécessiterait en outre un investissement important et pourrait avoir des répercussions fâcheuses, sans compter son utilité très discutable pour lutter contre le «legal kidnapping». Avec la solution retenue, le détenteur de l'autorité parentale est responsable de l'exactitude des inscriptions.

La question de l'inscription de données biométriques dans les documents d'identité, délicate du point de vue politique et formel, a donné lieu à des études approfondies et à des comparaisons avec l'étranger. Les données biométriques sont des caractéristiques physiques telles que l'empreinte digitale ou la structure de l'iris qui sont liées à la personne de manière indissociable. Elles sont donc parfaites pour identifier une personne. Les données biométriques du document d'identité garantissent la sécurité maximale lors de la vérification de l'identité du titulaire du document.

Malgré les avantages réels qu'elles offrent, les données biométriques ne seront pas utilisées. Il est vrai qu'elles permettraient d'empêcher l'usage abusive de documents d'identité par des sosies ou l'utilisation de documents falsifiés. Cependant, les données supplémentaires enregistrées dans l'ISA (noms des parents, lieu de naissance, autres lieux d'origine, autorité chargée de transmettre la demande), qui ne sont en principe connues que du titulaire légitime du document, ainsi que la photographie et

⁶ RS 210

⁷ Enlèvement d'un enfant par un parent qui ne détient pas l'autorité parentale ou qui ne la détient pas seul.

la signature permettent d'éviter bon nombre d'abus. Cette solution tient compte des craintes de la population concernant les données biométriques tout en constituant une alternative acceptable. Sur le plan international, il n'y a actuellement pas de normes réglant l'utilisation des données biométriques, mais elles sont à l'étude à l'OACI. Du point de vue politique, il est intéressant de constater qu'aucun pays en Europe n'a encore imposé les données biométriques pour le passeport et la carte d'identité. Il ne serait pas sensé que la Suisse fasse cavalier seul, d'autant plus que les appareils de contrôle nécessaires sont quasiment inexistantes. En résumé, l'adoption des données biométriques est prématurée, mais il faudra suivre attentivement l'évolution internationale dans ce domaine, notamment les travaux de l'OACI.

La procédure de consultation a mis en évidence des avis partagés sur les données biométriques. Trois cantons (LU, GR, SZ) et deux organisations (la Conférence suisse des commandants des polices cantonales de Suisse et la Conférence suisse des procureurs) estimaient les données biométriques indispensables pour la sécurité, mais six cantons (BS, SO, BL, ZG, BE, VD), deux partis (PLS, PSS) et deux organisations (Juristes démocrates de Suisse, Commissaires suisses à la protection des données) étaient contre. Le PDC convient de l'utilité des données biométriques notamment dans la lutte contre la criminalité internationale, mais estime qu'il y a lieu d'en discuter d'une manière plus approfondie.

Un canton (GE) souhaitait une mention spéciale pour les donneurs d'organes sur le document d'identité. Après avoir examiné le pour et le contre, cette mention n'a pas été retenue car le but des documents d'identité, c'est-à-dire l'attestation de la nationalité et de l'identité, n'a rien de commun avec un don d'organes. Les donneurs portent une carte spéciale sur eux ou pourront s'inscrire dans le registre des transplantations qui est à l'étude au sein de l'Office fédéral de la santé publique. D'autres données en lien avec le don d'organes y figurent d'ailleurs. Il s'agit de données qui n'ont pas de place dans un document d'identité.

Art. 3 Durée de validité

Comme nous l'avons dit (cf. ch. 1.2.1), la réglementation actuelle n'est pas identique pour le passeport et la carte d'identité. Il ressort de l'enquête faite auprès des offices cantonaux des passeports, des services fédéraux compétents ainsi que des services de contrôle des documents d'identité (polices cantonales des frontières, police, Cgfr, etc.) que la validité des passeports et des cartes d'identité devraient être limitée, sans possibilité de prolongation. Techniquement, il n'est pas possible de prolonger la validité d'un document sans endommager la partie de la page des données permettant la lecture automatisée.

A l'avenir, la durée de validité du passeport et celle de la carte d'identité seront identiques. Cette durée sera limitée et ne pourra plus être prolongée. Elle sera fixée par le Conseil fédéral dans l'ordonnance.

Les enfants doivent avoir leur propre passeport. L'inscription des enfants dans le document de l'un des parents doit être abandonnée afin de rendre plus difficiles les enlèvements d'enfants et d'éviter les difficultés relatives à l'autorité parentale des parents non mariés ou divorcés. Une durée de validité plus courte s'impose pour les enfants car leurs données personnelles (aspect, taille, signature) sont sujettes à des changements importants.

Il est prévu d'établir un document d'identité d'une durée de:

- trois ans pour les enfants de 0 à 3 ans;
- cinq ans pour les enfants de 3 à 18 ans.

Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à la durée de validité ordinaire des documents d'identité (trois et cinq ans pour les enfants, dix ans pour les adultes). Elles seront réglées dans l'ordonnance.

La durée de validité des passeports diplomatiques et des passeports de service du DFAE est limitée en fonction des missions. Elle ne peut cependant dépasser dix ans.

Les documents d'identité peuvent être égarés ou volés. Le citoyen doit alors avoir la possibilité de faire établir un document d'identité provisoire en Suisse ou à l'étranger afin de pouvoir rentrer ou sortir du pays ou poursuivre son voyage dans un Etat tiers. Cela est toutefois contraire à la sécurité. Le document provisoire doit dès lors demeurer une exception. Il sera délivré immédiatement, mais sa validité sera limitée à un séjour déterminé à l'étranger. La durée et l'étendue de la validité seront réglées en fonction des circonstances. Le document provisoire sera restitué lors du retour en Suisse ou sera retiré par les autorités d'établissement, conformément à la pratique actuelle. A l'aéroport de Zurich-Kloten, 95 à 99 % des documents d'identité provisoires sont restitués (80 à 90 % d'entre eux le sont spontanément).

En cas de pertes répétées dans un certain laps de temps, le document d'identité ordinaire sera établi pour une durée restreinte. Les détails seront réglés dans l'ordonnance.

Le document d'identité sera annulé à l'expiration de la durée de validité ou lors de l'établissement d'un nouveau document et sera restitué à son titulaire, si ce dernier le souhaite.

2.1.2 Etablissement, perte et retrait des documents d'identité

Art. 4 Autorité d'établissement

L'autorité d'établissement répond de la conformité des données saisies par l'autorité chargée de transmettre la demande avec les données actualisées contenues dans les registres de l'état civil. Elle est également responsable de la transmission correcte des données à l'ISA et à l'entreprise chargée de personnaliser les documents. Elle vérifie l'intégralité, la qualité et la légalité des demandes d'établissement. La même procédure d'établissement sera appliquée au passeport et à la carte d'identité. De cette manière, on exploitera l'efficacité des procédures actuelles en éliminant leurs points faibles.

Pour les ressortissants suisses habitant en Suisse, les autorités d'établissement sont désignées par les cantons (aujourd'hui office cantonal de «passeports», à l'avenir service cantonal des «documents d'identité»). Un canton peut choisir de mettre en place une ou plusieurs autorités d'établissement (p. ex. dans une grande ville). La Confédération met à disposition le matériel et les logiciels informatiques nécessaires en fonction du nombre de suisses domiciliés dans le canton. Du matériel et des logiciels supplémentaires peuvent être obtenus auprès de la Confédération aux frais des cantons qui assument également les frais supplémentaires de raccordement et de

sécurité. Ils peuvent toutefois aussi se réunir pour exploiter un service commun. Ils décident également de la remise éventuelle de documents d'identité provisoires par leur autorité d'établissement. Le DFJP veillera uniquement à ce que les normes de sécurité adaptées en fonction des tâches soient respectées. Le Conseil fédéral peut désigner d'autres autorités d'établissement en Suisse (*al. 1*).

Pour les ressortissants suisses domiciliés ou séjournant à l'étranger, les autorités compétentes de la Confédération sont, en règle générale, les ambassades et les consulats (*al. 2*). Afin d'éviter la mention du pays hôte, les documents d'identité établis à l'étranger porteront tous la mention «DFAE Berne» à la rubrique de l'autorité d'établissement.

La réglementation des compétences matérielles et locales doit être déléguée au Conseil fédéral (*al. 3*). Il désigne les autorités qui sont en règle générale compétentes pour établir le document d'identité d'une personne déterminée et règle les nombreuses exceptions, notamment pour les globe-trotters, les personnes sans domicile fixe ou les Suisses de l'étranger de passage en Suisse.

Art. 5 Demande d'établissement

La personne qui souhaite un document d'identité doit se présenter à l'autorité chargée de transmettre la demande (dans la commune de domicile ou – en cas de séjour à l'étranger – auprès de la représentation suisse compétente) et apporter la preuve de son identité. Si le requérant est mineur ou interdit, il doit produire l'autorisation écrite de son représentant légal (parents, tuteur) (*al. 1*)⁸. Le Conseil fédéral règle les détails de la procédure et peut prévoir des dérogations à l'obligation de se présenter en personne (*al. 2*).

Les données personnelles sont extraites du registre des familles. Elles seront livrées par le registre d'état civil informatisé de l'Office fédéral de l'état civil (Infostar) dès que ce système sera opérationnel. La demande comprend les données devant figurer dans le document d'identité, le cas échéant d'autres lieux d'origine, les noms des parents, l'autorité chargée de transmettre la demande ainsi que des informations sur le motif de la demande (perte, nouvel établissement, etc.), la signature du requérant et une photographie. Pour les mineurs et les interdits, la signature du représentant légal est nécessaire. Les données sont transmises à l'autorité d'établissement compétente.

Art. 6 Décision

L'autorité d'établissement compétente vérifie si les indications contenues dans le formulaire de demande sont complètes et exactes. Elle les compare avec celles du système Infostar et, tant que celui-ci ne sera pas opérationnel, en cas de doute avec les inscriptions du registre des familles. Elle est responsable de la saisie et du contrôle des données. Son accès au système Infostar est prévu dans la base légale y relative (*al. 1*)⁹.

⁸ Cf. art. 304, al. 2, CC (représentation) en vertu duquel les tiers de bonne foi peuvent présumer que chaque parent agit avec le consentement de l'autre si les deux sont détenteurs de l'autorité parentale. Le consentement écrit de l'un des parents suffit en règle générale. Si l'autorité chargée de transmettre la demande ou l'autorité d'établissement apprend que l'un des parents s'oppose à l'établissement d'un document, elle exigera le consentement des deux parents.

⁹ Modification du CC, Tenue informatisée des registres de l'état civil

L'autorité d'établissement vérifie en outre la qualité de la photographie et contrôle si un mandat d'arrêt enregistré dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL)¹⁰ a été lancé contre le requérant. Si toutes les conditions d'établissement sont remplies, elle transmet les données au centre chargé de confectionner le document (*al. 2*).

L'art. 24, al. 2, Cst. établit le droit des ressortissants suisses de quitter la Suisse ou d'y entrer. Comme tout droit fondamental, celui-ci peut faire l'objet de restrictions sous certaines conditions (base légale suffisante, intérêt public et proportionnalité). Une restriction peut se traduire par le refus de délivrer un document d'identité. L'art. 1, al. 1, du présent projet de loi prévoit que tout ressortissant suisse a droit à un passeport et à une carte d'identité. Cependant, l'art. 6, al. 3 à 5, habilite les autorités à refuser l'établissement d'un document dans certains cas.

L'art. 6, al. 3, règle deux cas de refus. Lorsqu'une autorité suisse a rendu une décision de saisie de documents d'identité (*let. a*) ou lorsque la personne requérante a déposé ses documents auprès d'une autorité de poursuite ou d'exécution pénale (*let. b*), l'établissement du document d'identité est refusé jusqu'à ce que la levée de la mesure soit communiquée à l'autorité d'établissement et que l'inscription correspondante soit radiée dans l'ISA (obligation d'annoncer selon l'art. 13).

Lorsque le requérant fait l'objet, pour un crime ou un délit, d'un mandat d'arrêt figurant dans le RIPOL, l'autorité d'établissement statue sur le refus en accord avec l'autorité responsable du signalement. Les autres signalements dans le RIPOL ne conduisent pas à un refus de document (*al. 4*).

Si le requérant a commis une infraction dans le pays où il a déposé une demande de document d'identité auprès de l'autorité d'établissement (ambassade ou consulat suisse) et qu'il est poursuivi ou a été condamné, l'établissement du document est refusé si l'infraction en question constitue un crime ou un délit selon le droit suisse et qu'il y a lieu de craindre qu'il entend se soustraire à la poursuite pénale ou à l'exécution de la peine (*al. 5, 1^{re} phrase*). L'autorité d'établissement est informée par les autorités étrangères compétentes qui lui communiquent notamment l'arrestation, la condamnation, l'interdiction de sortie et la libération sous caution. Dans les cas particulièrement délicats où la sanction pénale prévue est incompatible avec l'ordre public suisse, on établira malgré tout un document (*al. 5, 2^e phrase*). C'est le cas si l'infraction est sanctionnée par une peine inhumaine ou qui n'est pas prévue par notre système juridique telle que la peine de mort ou un châtiment corporel. La formulation choisie empêche que les représentations suisses à l'étranger ne facilitent la fuite de délinquants suisses, mais leur permet d'établir un document dans les cas d'urgence.

Art. 7 Perte

La perte d'un document d'identité doit être signalée immédiatement à la police (en cas de perte à l'étranger, à la police locale, puis à la police suisse au retour). Par perte on entend également le vol et la détérioration totale. La police suisse enregistrera le document perdu dans le RIPOL. Aujourd'hui, seuls les documents volés et signalés comme perdus à l'étranger sont enregistrés (7500 cas en 1998). En élargis-

¹⁰ La base légale est l'art. 351^{bis}, al. 3, let. h, en relation avec l'al. 4 du code pénal suisse (CP) (RS 311.0). L'ordonnance du 19 juin 1995 sur le système de recherches informatisées de police (RIPOL) (RS 172.213.61) devra être modifiée en conséquence.

sant l'enregistrement aux documents d'identité perdus, on améliore la sécurité des citoyens. Le grand nombre de documents perdus (30 000 dans le canton de Zurich en 1998) rend indispensable le traitement des pertes au moyen de l'informatique. Les services de police désignés par les cantons ont accès à l'ISA pour l'enregistrement des avis de pertes. Ils en tirent les données personnelles et celles concernant le document d'identité et les complètent par les données relatives à la perte avant de les saisir dans le RIPOL qui transmet la perte à l'ISA. De cette manière, les documents d'identité perdus ou volés peuvent être bloqués rapidement, ce qui réduit les abus éventuels au minimum. Cette solution répond au souhait de deux cantons (LU et SZ) et de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse qui demandaient que l'enregistrement des documents d'identité dans la recherche d'objets du RIPOL n'entraîne pas de surcroît de travail excessif pour la police.

Art. 8 Retrait

Un document d'identité doit être retiré (*al. 1*) lorsque les conditions relatives à son établissement ne sont pas ou ne sont plus remplies (*let. a*). Il faut également le retirer lorsque l'identification certaine de son titulaire n'est plus possible parce que les données qu'il contient (photographie ou texte) ne correspondent plus à la réalité ou ne sont plus lisibles (*let. b*). Enfin, le document d'identité est retiré lorsqu'il contient des inscriptions inexactes ou non officielles ou qu'il a été modifié de toute autre manière (*let. c*).

Les critères du retrait «administratif» selon l'al. 1 doivent être stricts afin de préserver l'image des documents d'identité suisses à l'étranger. Les documents qui ne correspondent plus à la réalité, qui ont été modifiés ou qui sont détériorés doivent être saisis par les autorités frontalières ou policières. Les autorités d'établissement décident de leur utilisation ultérieure ou de leur retrait.

L'al. 2 règle l'invalidation et un cas particulier de retrait. En cas de saisie ou de mandat d'arrêt le service compétent de la Confédération (Section Documents d'identité de l'OFP) est habilité, après avoir consulté l'autorité cantonale compétente, à retirer ou à annuler le document d'identité d'une personne qui se trouve à l'étranger¹¹. Cette manière de procéder correspond au droit actuel (ordonnance relative aux passeports, art. 10, et ordonnance relative à la carte d'identité suisse, art. 9) ainsi qu'à la jurisprudence en la matière¹².

Art. 9 Emoluments

Le Conseil fédéral règle le régime et le montant des émoluments pour l'établissement du document d'identité et pour d'autres actes administratifs qui seront énumérés de manière exhaustive dans l'ordonnance. Il consultera les cantons qui règlent les comptes cantonaux et la part des communes. Il est normal que la Confédération n'intervienne pas dans les rapports entre les cantons et les communes. La procédure d'établissement implique que les autorités chargées de transmettre la

¹¹ La section Documents d'identité de l'OFP dispose de connaissances techniques nécessaires. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours au service de recours du DFJP et devant le Tribunal fédéral.

¹² Arrêt non publié du Tribunal fédéral du 9.3.1992 dans la cause H.N./DFJP, cons. 3b.

demande (communes) encaissent les émoluments et que les cantons sont débiteurs envers la Confédération.

La personnalisation des passeports sera centralisée, comme celle de la carte d'identité. Dans le cadre de la personnalisation actuelle, qui est décentralisée, il incombe aux cantons de fixer les émoluments. Il en résulte des différences de prix considérables pour le même produit. Le public en est conscient et s'en plaint¹³. Par contre, le prix de la carte d'identité a été unifié en 1994.

L'émolument relatif au document d'identité doit en général couvrir les frais. Le cas échéant, le principe de l'adéquation est appliqué. L'émolument doit couvrir les frais des autorités chargées de transmettre les demandes, des autorités d'établissement, ceux que supporte la Confédération pour l'exploitation du système d'information, l'utilisation de l'Infostar et ceux du matériel et des logiciels informatiques mis gratuitement à la disposition des cantons, ainsi que les frais de production et de matériel, les taxes postales et la TVA. Cet émolument ne doit pas générer de profit.

Les cantons qui décident d'établir des documents d'identité provisoires doivent faire face à des dépenses plus élevées (service au guichet, appareils, transactions financières, installations de sécurité pour le matériel et les locaux, etc.) qui seront couvertes par le prix de ces documents.

Les participants à la consultation ont approuvé le prix unique pour les documents d'identité ordinaires et les émoluments qui compensent les frais de toutes les parties concernées tout en restant acceptables du point de vue politique. Le fait que le Conseil fédéral consulte les cantons pour fixer les émoluments a été apprécié.

2.1.3 Traitement des données

Art. 10 Principe

S'agissant des activités administratives des cantons et des communes, la Confédération ne peut édicter des prescriptions sur la protection des données spécifiques que lorsqu'elle en a la compétence législative¹⁴. Ce principe est précisé par la présente disposition. Par conséquent, les dispositions fédérales matérielles sont applicables.

Art. 11 Système d'information, but

L'art. 17 LPD prévoit que les organes fédéraux ne sont autorisés à traiter des données personnelles sensibles que si une loi au sens formel le prévoit expressément. Le but du traitement de données doit être précisé si les données sont collectées de manière systématique (art. 18 LPD).

La création d'un système d'information relatif aux documents d'identité (ISA) n'est pas contestée: l'OFP exploite déjà un système analogue pour la carte d'identité. Un système d'information central pour tous les documents d'identité est indispensable pour assurer le contrôle de la procédure et sa conformité juridique.

¹³ Cf. «Beobachter» N° 14 du 9.7.1999, sur les émoluments des bureaux de passeport de Suisse alémanique; accessible sur Internet [<http://www.beobachter.ch>]; «Ktip» N° 19 du 29.11.1995, p. 26 s.

¹⁴ Cf. message concernant la loi sur la protection des données, FF 1988 II 433

L'al. 1 habilite le service compétent de la Confédération à exploiter l'ISA où sont enregistrées les données inscrites dans le document d'identité (cf. art. 2). Afin d'exécuter les tâches prévues par la loi, il y a également lieu de saisir d'autres données dans l'ISA:

- l'autorité chargée de transmettre la demande d'établissement (*let. a*),
- la date du premier et du nouvel établissement ainsi que celle des modifications de données figurant sur le document (*let. e*),
- les indications concernant la saisie, le dépôt, le refus d'établissement, la perte ou le retrait des documents (*let. f*),
- les inscriptions relatives aux mesures de protection concernant des mineurs ou des interdits concernant l'établissement d'un document d'identité (*let. g*),
- la signature du représentant légal qui a donné son consentement à l'établissement d'un document d'identité pour un mineur (*let. h*),
- les inscriptions relatives à la perte et la révocation de la nationalité (*let. i*),
- les particularités des documents d'identité des personnes qui jouissent de privilèges et d'immunités en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹⁵ et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁶ (*let. j*).

Les inscriptions prévues à la lettre f, g et i permettent d'éviter qu'un document d'identité soit établi indûment

Afin de permettre l'identification rapide et correcte des personnes, les données supplémentaires suivantes sont également enregistrées dans l'ISA:

- le lieu de naissance (*let. b*; cf. commentaire de l'art. 2 al. 1),
- les lieux d'origine éventuels qui n'apparaissent pas sur le document d'identité (*let. c*),
- le nom des parents (*let. d*).

En cas de contrôle, ces indications supplémentaires permettent d'identifier le titulaire légitime du document sans l'ombre d'un doute. Les abus peuvent être décelés à la frontière de manière rapide et fiable sur la base de questions dont les réponses sont facilement vérifiables, sans devoir recourir aux données biométriques politiquement controversées. Grâce à la loi sur les documents d'identité, les ressortissants suisses auront un document qui atteste leur nationalité et leur identité de manière formelle et qui pourra être vérifié rapidement.

L'al. 2 justifie le traitement de données dans le contexte indiqué car les données sont enregistrées afin d'empêcher l'établissement de plusieurs documents d'identité pour la même personne ainsi que l'usage abusif de documents.

Lors de la procédure de consultation, la solution proposée a suscité des opinions tranchées, allant de l'approbation sans réserve au rejet total.

¹⁵ RS 0.191.01

¹⁶ RS 0.191.02

Art. 12 Traitement et communication des données

L'al. 1 désigne les autorités et les services habilités à introduire directement des données dans le système d'information. Il s'agit:

- du service de la Confédération chargé de l'exécution de la présente loi (*let. a*; soit actuellement la section Documents d'identité de l'OFP),
- des autorités d'établissement (*let. b*),
- du centre chargé de confectionner les documents (*let. c*), mais uniquement en ce qui concerne la date d'établissement, la date d'expiration, ainsi que les codes selon les normes de l'OACI et les adaptations techniques définies dans l'ordonnance.

L'al. 2 énumère de manière exhaustive les autorités qui sont habilitées à consulter directement les données de l'ISA par procédure d'appel. A cet égard, les avis exprimés lors de la procédure de consultation étaient divergeants.

Les dispositions des *let. a* et *b* n'ont fait l'objet d'aucune contestation. S'agissant du droit d'accès prévu à la *let. a*, le PSS a indiqué sa préférence pour l'art. 23, al. 2, de l'ordonnance relative à la carte d'identité, qui réserve l'accès aux personnes autorisées de la section Documents d'identité de l'OFP. En vertu de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁷, le Conseil fédéral subdivise l'administration fédérale en offices et détermine les tâches qui incombent à chaque office (art. 43 LOGA). Ce transfert de compétence du Parlement au Conseil fédéral a pour conséquence qu'il y a lieu de renoncer, dans la mesure du possible, à désigner des unités administratives dans la loi. Etant donné que le droit d'accès sera limité dans l'ordonnance aux personnes autorisées de la section Documents d'identité, la *let. a* ne constitue pas une différence matérielle.

Outre les services déjà cités, les autorités de la Confédération et des cantons qui contrôlent quotidiennement les documents d'identité et qui sont chargées d'éviter tout usage abusif doivent avoir accès à l'ISA. Afin de vérifier rapidement et efficacement les identités en tenant compte des intérêts des personnes contrôlées, les autorités concernées ont besoin d'un accès direct aux données de l'ISA, afin de réduire le temps d'attente au maximum. En l'occurrence, il s'agit du Cgfr (*let. c*) et des services de police désignés par les cantons (*let. d*). Le service de police de la Confédération chargé du traitement sans délai des demandes émanant de l'étranger obtiendra un accès direct uniquement pour les vérifications d'identité (*let. e*).

L'accès des autorités et des services mentionnés aux *let. c* à *e* est limité aux vérifications d'identité, lesquelles ne portent que sur l'authenticité des documents d'identité présentés. L'accès prévu à la *let. d* sert également à l'enregistrement et au traitement des pertes et des vols de documents (cf. art. 7). La consultation ou l'utilisation des données à d'autres fins est prohibée.

Les avis exprimés sur ce sujet lors de la procédure de consultation étaient divergeants.

- Sept cantons (SH, AR, SZ, FR, TI, VD, GE), deux partis politiques (PDC, UDF) et quatre organisations (KF¹⁸, FSFP¹⁹, Confédération des commandants

¹⁷ RS 172.010

¹⁸ Konsumentinnenforum Schweiz

¹⁹ Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police

des polices cantonales de Suisse, Conférence suisse des procureurs) souhaitent éviter un usage abusif et l'accès des services concernés.

- Quatre organisations (ASCHPE²⁰, Conférence Suisse des secrétaires municipaux, UVS²¹ et Association des Communes suisses) estimaient que les organes qui contrôlent les entrées et les sorties à la frontière et dans les aéroports, doivent avoir l'accès aux données afin de pouvoir vérifier rapidement si le document d'identité est utilisé de manière abusive. L'accès ne doit cependant pas être accordé aux organes de police puisqu'il s'agit d'un système d'information créé à des fins administratives. Le nom des parents qui n'est pas nécessaire à l'établissement du document d'identité est saisi dans l'ISA et pourrait être utilisé à des fins policières; de ce fait, il conviendrait de parler de système de recherches.
- Cinq cantons (BS, BL, ZG, SO, BE) et les Commissaires suisses à la protection des données estimaient que les services mentionnés à l'art. 12, al. 2, let. c à e, exécutent des tâches de police, que les accès prévus ne sont pas nécessaires à l'exécution de la loi et qu'ils ne sont pas inclus dans le traitement des données visant à prévenir les abus.
- Le PSS et les Juristes démocrates suisses sont totalement opposés à la prévention des abus et par conséquent à l'accès des services et des autorités qui doivent effectuer des contrôles en vertu de la loi.

Contrairement à ce qui a été dit, l'ISA ne saurait être considéré comme une banque de données ou un système de recherches. Les données qu'il contient ne servent qu'à établir ces documents d'identité et à éviter leur usage abusif. Les citoyens ont droit à ce que l'on abuse pas de leur identité et à ce que les vérifications soient rapides et précises puisque les personnes contrôlées sont retenues. Les longues attentes sont considérées comme des tracasseries administratives. Les vérifications sont nécessaires, mais doivent créer le moins de désagrément possible. La création d'un système d'information n'améliorerait guère la situation des personnes concernées mais ralentirait la procédure et pourrait être une source d'erreurs. L'ISA ne contient pas de signalements et ne permet donc pas d'effectuer des recherches. Si une personne recherchée par la police présente son document d'identité, l'ISA n'est d'aucune utilité. Seule la vérification des données personnelles dans le RIPOL permet de découvrir un signalement. Etant donné que tous les services mentionnés aux let. c à e ont accès au RIPOL, il serait absurde de faire de l'ISA un système de recherches. En dépit de ce qui a été dit, il ne s'agit que d'un système d'information administratif.

L'al. 3 permet de transmettre des données à d'autres autorités dans le cadre de l'entraide administrative.

Art. 13 Obligation d'annoncer

Afin de garantir le contrôle et la légitimité de l'établissement des documents d'identité, les autorités qui décident les mesures suivantes sont tenues de les annoncer sans délai à la commune de domicile et à l'autorité d'établissement de leur canton (*al. 1*):

- la saisie de documents d'identité et la levée de cette mesure (*let. a*);

²⁰ Association suisse des chefs des contrôles d'habitants et de police des étrangers

²¹ Union des villes suisses

- le dépôt de documents d’identité et la levée de celui-ci (*let. b*);
- les mesures de protection des mineurs et des interdits relatives à l’établissement d’un document d’identité, ainsi que la levée de ces mesures (*let. c*);
- la perte et la révocation de la nationalité (*let. d*).

L’autorité d’établissement introduit immédiatement dans l’ISA les données qui lui ont été transmises (*al. 2*). Lorsqu’une mesure prévue aux *let. a* à *c* est levée, l’autorité d’établissement radie l’inscription correspondante dans l’ISA. Si la personne concernée ne possède aucun document enregistré dans l’ISA ou ne fait l’objet d’aucune autre mention, l’inscription est radiée intégralement. Si la décision émane d’une autorité fédérale, l’annonce doit être faite à l’autorité compétente de la Confédération (actuellement la section Documents d’identité de l’OFP; *al. 3*).

Art. 14 Interdiction de tenir des fichiers

Cette disposition règle la conservation des formulaires de demande nécessaires à l’établissement des documents d’identité. Les autorités d’établissement doivent détruire les demandes (formulaires ou fiches électroniques) après deux mois au plus tard. Ne sont pas concernés les formulaires qui, dans le cadre d’une procédure de recours, doivent être conservés jusqu’à ce que la décision finale soit entrée en force. Les données saisies lors de l’établissement du passeport 1985, qui sont enregistrées dans des systèmes d’information ou des fichiers, ne sont pas visées par l’interdiction, pas plus que le système d’information de la Confédération relatif à la carte d’identité. Ces données doivent être conservées pendant la durée de validité du document d’identité. L’enregistrement de données du document d’identité dans des rapports de police ou dans le RIPOL, sous forme d’avis de perte, n’est pas concerné par cette disposition.

Art. 15 Dispositions d’exécution

Dans le domaine du traitement des données, le Conseil fédéral édicte des dispositions réglant la responsabilité relative au système d’information (*let. a*) et les autorisations d’accès (*let. b*), les délais de conservation et de radiation des données (*let. c*), ainsi que les mesures techniques et organisationnelles (*let. d*) telles que les procédures informatisées qui permettent de vérifier une autorisation d’accès et de maintenir le système ou de sauvegarder l’historique des données relatives à une personne (informations concernant les documents d’identité établis ou les pertes signalées durant les vingt dernières années).

2.1.4 Dispositions finales

Les tâches légales sont exécutées en premier lieu par les cantons et le DFAE. Le Conseil fédéral exerce la surveillance et édicte les dispositions d’exécution.

2.2 Remarques complémentaires

2.2.1 Propriété du document d'identité

Les ordonnances relatives aux passeports et à la carte d'identité suisse ne contiennent aucune disposition attribuant la propriété du document à l'Etat. Lors de la préparation de la présente loi, d'aucuns ont souhaité que les documents d'identité soient déclarés propriété de l'Etat, arguant qu'un document d'identité saisi par des autorités étrangères pourrait ainsi être restitué à la Suisse. Une telle disposition permettrait d'appliquer le code pénal²² (CP) (art. 137 ss; infractions contre le patrimoine) pour punir ceux qui auraient remis le document d'identité à une tierce personne pour qu'elle puisse en faire usage, l'auraient mis en gage ou l'auraient détruit ou même vendu. Les partisans de cette solution s'en réfèrent aux Etats qui l'ont adoptée (Allemagne, USA, cf. commentaire ch. 1.3.1).

Le présent projet de loi ne prévoit pas de norme réglant la propriété. Elle ne serait pas applicable en Suisse. L'attribution de la propriété à la Confédération rendrait le droit civil applicable (art. 641 ss. CC). En outre, le simple fait de remettre un document d'identité pour louer une voiture ou une chambre d'hôtel à l'étranger serait punissable.

Les documents d'identité suisses ont une nature juridique particulière. Ils sont considérés comme «res extra commercium» car, en tant que documents personnels du titulaire, ils ne sont ni transmissibles ni aliénables ni saisissables²³. Dès lors, il ne peut y avoir de propriété du passeport (ou de la carte d'identité) et les citoyens suisses ne sauraient en disposer librement. Dans le cadre d'un recours sur la liberté d'établissement, l'Assemblée fédérale a arrêté en 1875 que les papiers d'identité ne peuvent être l'objet d'un acte juridique et que toute disposition de droit civil sur des documents d'identité est nulle et non avenue²⁴. En vertu du droit coutumier international, il est admis depuis longtemps qu'un Etat n'est pas autorisé à disposer du document d'identité d'un ressortissant étranger²⁵. Aucune disposition réglant la propriété n'a donc été prévue, ce qui n'a pas été contesté lors de la consultation.

2.2.2 Dispositions pénales

Lors de l'élaboration de l'avant-projet, l'intégration de dispositions pénales dans la LDI a été envisagée. Après avoir pesé le pour et le contre, on y a renoncé. Lors de la consultation, certains ont critiqué l'absence de dispositions pénales. Il ressort de l'étude approfondie de la question qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une norme pénale particulière dans la LDI ou de modifier le CP. Les dispositions actuelles du CP (partie générale et art. 252 ss) sont suffisantes. Ce n'est pas l'absence de dispositions pénales qui va créer des problèmes lors de la poursuite pénale. Des difficultés apparaîtront plutôt quand il s'agira d'apporter la preuve des délits.

²² RS 311.0

²³ Cf. Rüegg, cartothèque juridique suisse, N° 54, ch. II/2; cf. également von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2^e édition, Berne 1903, N° 647

²⁴ von Salis, déjà cité

²⁵ Cf. Klaus M. Merdert & Werner Süßmuth, Pass und Passrecht, volume 2, Cologne (Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer Verlag), 1992, p. 121, pt. 16: en vertu des principes universellement reconnus du droit international public, les Etats ne sont pas autorisés à disposer des passeports d'Etats tiers.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Sur le plan de la Confédération

La présente loi n'aura pas de conséquences financières pour la Confédération. Les investissements nécessaires au développement et à l'exploitation de l'ISA, ainsi qu'aux installations informatiques des autorités d'établissement (appareils périphériques et scanners) seront financés à l'avance par la Confédération, mais les frais imputables (amortissement, réserves) seront pris en compte dans le calcul des émoluments et remboursés à la Confédération sur sa part de l'émolument (cf. ch. 3.4). Les installations de sécurité n'auront aucune incidence financière pour les autorités d'établissement en Suisse et à l'étranger.

Selon l'état actuel de la planification, deux postes seront nécessaires à la mise en place et à l'exploitation de l'ISA.

Si le corps des gardes-frontière (Cgfr) et la police ont un accès limité à l'ISA, il faudra mettre en place un bureau de renseignement à l'OFP. Ce service fonctionnant 24 heures sur 24 nécessiterait douze postes supplémentaires (deux postes fois six pour un service continu d'après l'expérience du Cgfr). Si le bureau est rattaché à une unité qui fonctionne déjà 24 heures sur 24, six postes seront nécessaires. Ces postes ne peuvent pas être pris sur l'effectif actuel.

3.2 Sur le plan des cantons

Les recettes de certains cantons diminueront car l'établissement du passeport 85 a permis de réaliser des bénéfices parfois importants. Selon la doctrine et la pratique dominante²⁶, les émoluments auraient pourtant dû respecter les principes de couverture et d'adéquation. Les émoluments excessifs disparaîtront. Les enquêtes menées auprès de différents offices cantonaux de passeport ne permettent pas de déterminer les besoins en personnel.

A l'avenir, les cantons auront la faculté de décider du nombre et de l'implantation des services qui établiront les documents d'identité sur leur territoire (cf. ch. 2.1.1, art. 4). Si les offices de passeports actuels sont désignés, aucun investissement ne sera nécessaire. L'installation de services supplémentaires incombe aux cantons. La structure de ces installations dépendra du service au public (documents d'identité provisoires). Le DFJP vérifiera uniquement si les normes de sécurité sont respectées. Les cantons peuvent en outre désigner une autorité d'établissement commune.

3.3 Sur le plan des communes

Les communes en tant qu'autorités chargées de transmettre les demandes ne subiront pas d'incidences financières hormis l'adaptation éventuelle des logiciels. Elles ne sont toutefois pas obligées d'utiliser l'informatique. Par rapport à la procédure d'établissement de la carte d'identité actuelle, le traitement des données supplé-

²⁶ Häfelin Ulrich/ Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3^e édition mise à jour, Zurich 1998, n. 2062 ss.

mentaires (lieu de naissance, noms des parents) pourra en général être assuré sans augmenter le personnel. Comme les frais de remise du document d'identité seront couverts, les communes n'auront aucun frais à supporter (cf. ch. 2.1.2 concernant l'art. 9).

3.4 Conséquences dans le domaine informatique

Le système informatique, y compris le système d'information central (CSI DFJP) ainsi que le matériel et les logiciels nécessaires à l'exploitation des installations doivent être financé à l'avance par la Confédération. Les frais d'investissement ne peuvent pas être calculés de manière définitive car le projet informatique (Hermes) est encore dans sa phase conceptuelle. L'acquisition des moyens informatiques dépend de la solution qui est élaborée avec les partenaires de la Confédération. Les investissements techniques dans le domaine informatique ne devraient pas dépasser l'enveloppe financière de 3,45 millions de francs, mais ils dépendent de l'évolution technique. Les frais annuels retombent dans l'escarcelle de la Confédération par le biais de la part des émoluments qui lui revient (env. 250 000 passeports par an); la rémunération du capital (5%), l'amortissement sur quatre ans et les coûts d'exploitation sont inclus.

S'agissant du réseau, aucun investissement n'est nécessaire car on utilisera les réseaux communs de la Confédération et des cantons (qui seront tous exploités par l'OFIT). Les frais d'acquisition, les amortissements et les réserves, ainsi que les frais d'entretien sont cependant intégralement pris en compte dans le calcul du prix des documents d'identité.

3.5 Conséquences économiques

3.5.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

L'établissement des documents d'identité (passeport et carte d'identité) incombe partout à l'Etat. Les bases constitutionnelles et légales de l'action de l'Etat sont exposées au ch. 1.3.1, al. 1. La création d'un nouveau passeport est absolument indispensable et nécessite la mise en place d'un système d'information centralisé (cf. ch. 1.1). La LPD exige pour cela une base légale. Les bases juridiques de la banque de données de la Confédération relative à la carte d'identité sont insuffisantes.

3.5.2 Conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale

Etant donné que tous les ressortissants suisses ont droit à un document d'identité et qu'un grand nombre d'entre eux en fait usage (env. 850 000 documents délivrés en 1998), la loi aura des conséquences pratiques pour l'ensemble des citoyens. Environ 250 000 passeports sont établis par année.

Le nouveau passeport prévu par la loi intéresse toutes les personnes qui, grâce au «Visa Waiver Pilot Program», entrent actuellement aux Etats-Unis sans visa, pour un séjour limité à 90 jours (400 000 personnes env. par an). Les Etats-Unis ont menacé

d'introduire un visa obligatoire si la Suisse n'émet pas un passeport permettant la lecture automatisée avant 2003. Un visa pour les Etats-Unis coûte 70 francs et peut être obtenu en l'espace d'une semaine (le jour même, si l'on se présente personnellement à l'ambassade).

Les frais de passeports vont augmenter pour les familles. En effet, dès 2003, chaque personne aura son propre document d'identité (60 000 inscriptions d'enfants sont effectuées chaque année). L'inscription des enfants dans le passeport des parents ne sera plus possible, afin de rendre plus difficile le «legal kidnapping» (113 cas en 1998 et 103 en 1999) et pour des raisons techniques (lecture automatisée).

Malgré un prix de revient plus élevé, le nouveau passeport valable dix ans ne devrait pas coûter plus cher que le prix moyen d'un passeport 85 d'une durée équivalente. Un groupe de travail réunissant des représentants de la Confédération, des cantons et des communes calcule actuellement le prix du passeport qui devra couvrir les frais.

3.5.3 Implications pour l'économie dans son ensemble

La loi et le nouveau passeport permettront à environ 400 000 personnes de se rendre aux Etats-Unis sans visa pour un séjour n'excédant pas 90 jours, et de bénéficier de formalités douanières accélérées. Il est possible que d'autres pays suivent l'exemple des Etats-Unis et exigent également un passeport permettant la lecture automatisée.

3.5.4 Réglementations envisagées

Dans le cadre des travaux législatifs, plusieurs solutions concernant des points de détail ont été examinées. La question du lieu d'origine ou du lieu de naissance, la mention obligatoire du nom du représentant légal dans le passeport des mineurs ou des interdits, la mention du nom d'alliance, l'indication de données biométriques, les autorisations et l'accès au système d'information, ainsi que l'inscription des passeports et des cartes d'identité perdus dans le RIPOL ont notamment été étudiées. Les décisions sont motivées dans la partie correspondante du message.

3.5.5 Aspects pratiques de l'exécution

L'expérience en matière d'établissement de passeports et de cartes d'identité et la conviction que seule une production centralisée peut garantir la protection des passeports modernes contre les falsifications (qualité constante grâce aux contrôles de la qualité) ont déterminé le choix d'une procédure unique pour le passeport et la carte d'identité. Cette procédure tient compte de l'efficacité et des points faibles des différents systèmes précédents et garantit une exécution optimisée, élaborée d'entente avec les cantons, les communes et les organisations représentatives.

4 Programme de la législature

La loi sur les documents d'identité est annoncée dans le programme de la législature 1999–2003. Le passeport 85, contrairement aux passeports de l'UE et des Etats

d'Amérique du Nord, ne permet pas la lecture automatisée. La Suisse est depuis longtemps menacée de sanctions, voire d'exclusion du «Visa Waiver Pilot Program» des Etats-Unis. L'émission d'un nouveau passeport suisse s'imposait donc (cf. ch. 1.1), mais le traitement des données nécessaires n'avait pas une base juridique suffisante. La présente loi sur les documents d'identité comble cette lacune.

5 Relation avec le droit européen

Le présent projet de loi est compatible avec le droit de l'UE. Les représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil, ont demandé l'introduction d'un passeport uniforme et ont établi dans plusieurs résolutions (Journal officiel des Communautés européennes N° C 241 du 19 septembre 1981, N° C 179 du 16 juillet 1982, N° 185 du 24 juin 1986 et N° 200 du 4 août 1995) des exigences minimales concernant la présentation des passeports de l'UE. Celles-ci sont conformes aux recommandations de l'OACI et s'y réfèrent parfois directement. Le passeport suisse 2003 fera l'objet d'un appel d'offres selon les normes de l'OMC et sera conforme aux exigences européennes.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet est fondé sur l'art. 38 Cst., en vertu duquel la Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité suisse et par conséquent est compétente pour émettre un document attestant la nationalité suisse.

6.2 Délégation du droit de légiférer

Le présent projet vise à fixer les principes les plus importants dans la loi. Il délègue au Conseil fédéral le droit de légiférer dans les domaines suivants:

Art. 1 Documents d'identité

Comme il y a plusieurs types de documents d'identité avec des sous-catégories, il est souhaitable que le Conseil fédéral règle la forme et les particularités des différents documents.

Art. 3 Durée de validité

La réglementation de la durée de validité a un caractère essentiellement technique. Elle doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux nouvelles conditions.

Art. 4 Autorité d'établissement

La désignation d'autres autorités d'établissement et le règlement des compétences ont un caractère technique et doivent être réglés dans l'ordonnance.

