



Berne, le 12 novembre 2025

Modification de l'ordonnance sur les documents d'identité et de l'ordonnance du DFJP sur les documents d'identité des ressortissants suisses en vue de l'introduction de la carte d'identité munie d'une puce

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



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	3
1.2	Solutions étudiées et solution retenue	4
1.3	Relation avec l'identité électronique (e-ID).....	4
1.4	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	5
2	Présentation du projet.....	5
2.1	Modification proposée.....	5
	Normes et directives internationales.....	5
	Exigences techniques auxquelles doivent répondre les éléments de sécurité et le format des documents d'identité	5
	Relation avec l'ALCP.....	6
2.2	Questions de mise en œuvre.....	6
	Infrastructure des cantons	6
	Émoluments	7
3	Commentaire des dispositions	8
3.1	OLDI	8
3.2	Ordonnance du DFJP sur les documents d'identité	12
4	Conséquences	13
4.1	Conséquences pour la Confédération.....	13
4.2	Conséquences pour les cantons.....	13
5	Aspects juridiques.....	14
5.1	Délégation de compétences législatives	14
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	14
5.3	Frein aux dépenses	14
5.4	Protection des données	14

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

Le passeport et la carte d’identité (CI) suisses attestent d’une part la nationalité et d’autre part l’identité de leur titulaire (cf. art. 1, al. 2, de la loi du 22 juin 2001 sur les documents d’identité [LDI]¹). Ces deux documents d’identité sont d’une importance capitale pour établir indubitablement l’identité d’une personne.

Les exigences de sécurité évoluent en permanence. L’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI)², dont la Suisse est membre, édicte des spécifications régissant notamment la forme, la structure et le contenu des documents d’identité afin de garantir que ces derniers sont interopérables à l’échelle mondiale, c’est-à-dire notamment lisibles à la machine par les autorités de contrôle aux frontières de tous ses États membres.

Sur la base de ces spécifications, l’Union européenne (UE) formule ses propres exigences concernant les documents d’identité utilisés dans l’espace Schengen, en l’occurrence le règlement (CE) n° 2252/2004³. Ce dernier constitue un développement de l’acquis de Schengen, que la Suisse a repris en sa qualité d’État associé. L’UE soumet l’utilisation des CI en particulier au règlement (UE) 2019/1157⁴, qui est entré en vigueur en août 2021 et prévoit que les États membres ne peuvent plus établir que des CI munies d’une puce. Après l’échéance du délai transitoire de dix ans, soit à l’été 2031, seules les CI contenant des données biométriques enregistrées électroniquement seront acceptées dans l’espace Schengen pour l’exercice du droit à la libre circulation. Les CI des États membres de l’UE dépourvues de puce ne seront donc plus valables. La mise à jour prévue de l’accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d’une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d’autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁵ rendra aussi le règlement (UE) 2019/1157 applicable aux CI suisses, moyennant l’adaptation des délais transitoires. Ce dernier ayant toutefois été déclaré invalide en 2024 par la Cour de justice de l’Union européenne au motif qu’il reposait sur une base juridique erronée, c’est en réalité le règlement (UE) 2025/1208⁶, dont la teneur est largement similaire, qui sera repris par la Suisse.

Lors de l’élaboration du message du 8 juin 2007 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 voyage⁷, le Conseil fédéral s’attendait déjà « qu’un projet visant à introduire des données biométriques dans la carte d’identité suisse soit bientôt lancé ». Ce projet devrait donc être mis en œuvre.

¹ RS 143.1

² L’OACI est une agence des Nations unies dont le siège est à Montréal

³ Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres, version du JO L 385 du 29.12.2004, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 444/2009, version du JO L 142 du 6.6.2009, p. 1.

⁴ Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d’identité des citoyens de l’Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l’Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, version du JO L 188 du 12.7.2019, p. 67.

⁵ RS 0.142.112.681

⁶ Règlement (UE) 2025/1208 du Conseil du 12 juin 2025 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d’identité des citoyens de l’Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l’Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, JO L 2025/1208 du 20.6.2025.

⁷ FF 2007 4893, 4805 ; ci-après message de 2007

Aujourd'hui déjà, tout document d'identité établi conformément à la LDI contient – aussi – des données biométriques, soit des indications sur les caractéristiques physiques du titulaire, telles que la taille et la photographie (art. 2, al. 1, let. g et i, LDI). Le passeport biométrique a été introduit définitivement en 2010. Il était pour la première fois muni d'une puce servant de support de stockage pour enregistrer une photographie du visage et deux empreintes digitales. C'est à ces deux éléments que se réfère le terme de *données biométriques* utilisé ci-après au sens étroit⁸, conformément à l'art. 14a, al. 1, let. b et c, de l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité (OLDI)⁹.

L'ajout d'une puce contenant des données biométriques accroît encore la sécurité contre la contrefaçon et facilite la vérification de l'identité, tout en remplissant les exigences actuelles de l'UE concernant les CI.

Sur la base de ces réflexions, le Conseil fédéral a souhaité introduire une CI munie d'une puce, qui côtoiera la CI sans puce. Il tire à cet effet sa compétence de l'art. 1, al. 3, en relation avec l'art. 2, al. 2^{ter}, 1^{re} phrase, LDI.

Au-delà des aspects liés à la biométrie, il apporte des adaptations supplémentaires, dont le besoin s'est fait sentir récemment, notamment en remplaçant le terme de *passeport provisoire* par celui de *passeport d'urgence*.

Ces adaptations seront mises en œuvre par suite de la modification de l'OLDI et de l'ordonnance du DFJP du 16 février 2010 sur les documents d'identité des ressortissants suisses¹⁰, dénommée ci-après informellement ordonnance du DFJP sur les documents d'identité.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

L'art. 2, al. 2^{ter}, 2^e phrase, LDI prévoit expressément que le requérant peut « demander une carte d'identité sans puce ». La disposition précitée garantit que les citoyens suisses auront toujours cette possibilité même après l'introduction de la CI munie d'une puce.

Si la Suisse continuait de ne proposer que des CI sans puce, elle compromettrait sa sécurité par rapport aux autres pays. En outre, elle exposerait ses citoyens à des difficultés pratiques si l'UE n'acceptait plus que les CI munies d'une puce, comme ce sera le cas à partir de 2031. Ces derniers ne pourraient alors plus voyager dans l'espace Schengen qu'avec leur passeport. Pour les raisons susmentionnées, cette solution a été abandonnée.

1.3 Relation avec l'identité électronique (e-ID)

La CI munie d'une puce et l'e-ID sont deux choses distinctes. La première constitue en particulier un document de voyage visant à garantir la liberté de circulation des Suisses. Elle répond aux exigences de l'OACI et de l'UE. La seconde permet au titulaire de prouver son identité avec un minimum de données, mais pas de voyager. Les travaux démarrés au niveau international pour normaliser des documents de voyage strictement numériques (*digital travel credentials*, DTC) n'ont pas encore abouti. La Suisse les suit de près et s'investit au sein des organes internationaux. Les DTC devraient pouvoir être enregistrés dans le portefeuille d'un appareil mobile, comme l'e-ID. Ils ne sont toutefois rien d'autre que des copies numériques de documents de voyage physiques devant être également portés sur soi dans la plupart des cas. Leur introduction doit passer par la création de bases légales nationales et internationales.

⁸ Tel est aussi le sens retenu au consid. 18 du règlement (UE) 2019/1157.

⁹ RS 143.11

¹⁰ RS 143.111

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

L'introduction de la CI munie d'une puce ne fait pas l'objet de l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹¹.

2 Présentation du projet

2.1 Modification proposée

Normes et directives internationales

La norme internationale applicable aux documents de voyage lisibles à la machine (DVLM) est le document 9303 de l'OACI, intitulé *Documents de voyage lisibles à la machine*¹².

L'acte normatif central à cet égard est le règlement (UE) 2019/1157 précité, qui est entré en vigueur le 2 août 2021¹³ et a pour objectifs de renforcer la sécurité pour faciliter l'exercice du droit à la libre circulation par les citoyens de l'Union et les membres de leur famille¹⁴. Les CI délivrées sur la base de ce règlement sont établies suivant les spécifications et les normes minimales de sécurité définies dans le document 9303 de l'OACI¹⁵.

Selon l'art. 3, par. 5, du règlement (UE) 2019/1157, les CI de l'UE intègrent un support de stockage (puce) « qui contient une image faciale du titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables ».

Ce règlement n'est pas contraignant pour la Suisse, mais il est important à deux égards pour sa nouvelle CI munie d'une puce : d'une part en tant que modèle potentiel pour ses propres spécifications et normes minimales, d'autre part au regard de l'ALCP (cf. les explications à ce sujet au ch. 2.2 ci-après).

Exigences techniques auxquelles doivent répondre les éléments de sécurité et le format des documents d'identité

L'art. 3, par. 1 à 6, du règlement (UE) 2019/1157 fixe les éléments de sécurité que doivent comporter les CI munies d'une puce pour autoriser les titulaires à pénétrer dans l'espace Schengen et à s'y déplacer. Ces dernières, tout comme les CI sans puce, sont de format ID-1 (format carte de crédit) et comportent une zone de lecture automatique. Elles sont établies suivant les spécifications et les normes minimales de sécurité définies dans le document 9303 de l'OACI et respectent les exigences énoncées aux points c), d), f) et g) de l'annexe du règlement (CE) n° 1030/2002 tel qu'amendé par le règlement (UE) 2017/1954 (art. 3, par. 1, du règlement (UE) 2019/1157); les éléments de données figurant sur ces CI respectent les spécifications énoncées à la partie 5 du document 9303 de l'OACI (par. 2).

La puce des CI est hautement sécurisée et contient une image faciale du titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables. Pour le recueil des éléments d'identification biométriques, les spécifications techniques établies par la décision d'exécution C(2018)7767 de la Commission sont appliquées (par. 5). La puce a une capacité suffisante pour garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données. Les données stockées sont accessibles sans contact et sécurisées comme le prévoit la décision d'exécution précitée. Les États échangent les informations nécessaires pour authentifier le support de stockage et pour consulter et vérifier les données biométriques (par. 6).

¹¹ FF 2024 1440

¹² www.icao.int > Resources > Publications > Doc Series > Doc 9303

¹³ Art. 16 du règlement (UE) 2019/1157

¹⁴ Consid. 46 du règlement (UE) 2019/1157

¹⁵ Consid. 23 et art. 3, par. 1, du règlement (UE) 2019/1157

Relation avec l'ALCP

Aux termes du droit de l'UE, la liberté de circulation implique que tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité a le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre¹⁶.

Selon l'annexe I, art. 1, al. 1, 1^{re} phrase, ALCP, les parties contractantes admettent sur leur territoire les ressortissants des autres parties contractantes « sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ». Les parties contractantes délivrent une CI ou un passeport « conformément à leur législation » (art. 1, par. 2, 3^e phrase). L'ALCP autorise donc la Suisse à définir elle-même les éléments de sécurité dont elle munit ses documents d'identité permettant d'exercer la libre circulation.

En vertu de l'ALCP, les citoyens suisses ont les mêmes droits que les citoyens de l'UE et n'ont donc besoin que d'un document d'identité valable pour se déplacer librement au sein de l'espace Schengen.

L'ALCP doit être mis à jour au titre du paquet «stabilisation et développement des relations Suisse-UE » selon le projet du Conseil fédéral soumis en consultation le 13 juin 2025. La CI suisse devra de ce fait aussi respecter le règlement (UE) 2019/1157 pour que ses titulaires puissent bénéficier de la libre circulation des personnes. Lors des négociations menées avec l'UE en 2024, le mandat du Conseil fédéral comprenait donc une exception concernant le délai d'introduction de la CI munie d'une puce, exception qui permet de déroger aux délais prévus par le règlement précité. Une fois que le protocole modifiant l'ALCP sera entré en vigueur, la Suisse aura une année pour introduire la CI munie d'une puce. En outre, toutes les CI suisses sans puce établies jusqu'à cette date resteront valables dans l'UE jusqu'à leur date d'expiration (dix ans au plus).¹⁷ En supposant que l'ALCP mis à jour entre en vigueur le 1^{er} janvier 2028, cela signifie concrètement que les CI sans puce établies jusqu'au 31 décembre 2028 pourront encore être utilisées dans l'espace Schengen jusqu'à leur date d'expiration, leur durée de validité étant de dix ans pour les adultes et de cinq ans pour les enfants.

En vertu du règlement (UE) 2019/1157 et du projet de protocole modifiant l'ALCP mis en consultation, la Suisse conserve le droit d'établir une CI sans puce ni données biométriques afin d'identifier ses ressortissants sur son territoire. Cette CI ne peut néanmoins pas être utilisée pour sortir du pays et ne donne pas droit à la libre circulation des personnes. Une fois que l'ALCP modifié sera entré en vigueur, la Suisse reprendra toutefois le règlement (UE) 2025/1208, dont les dispositions concernant la CI sont largement similaires à celles du règlement (UE) 2019/1157 (cf. plus haut à ce sujet le ch. 1.1).

2.2 Questions de mise en œuvre

Infrastructure des cantons

La saisie de données biométriques requiert une infrastructure spécifique, en particulier des appareils spéciaux (cf. plus haut le ch. 2.1 *Exigences techniques auxquelles doivent répondre les éléments de sécurité et le format des documents d'identité*).

L'Office fédéral de la police (fedpol) et les cantons s'attendent que la plupart des citoyens suisses optent pour la CI munie d'une puce dès que celle-ci sera disponible. La procédure

¹⁶ Art. 4, par. 1, et 5, par. 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, version du JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

¹⁷ Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation du 13 juin 2025, p. 217, disponible à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2025 > DFAE > Paquet «stabilisation et développement des relations Suisse-UE».

d'établissement sera la même que celle du passeport biométrique. Dans huit cantons (BE, JU, LU, NW, OW, TI, UR et ZG), les demandes de CI sont aujourd'hui déjà traitées uniquement par les bureaux cantonaux des passeports. Dans dix cantons (AG, AI, BL, GL, SH, SO, TG, VD, VS et ZH), la CI ne peut être demandée qu'auprès de la commune de domicile, et huit cantons (AR, BS, FR, GE, GR, NE, SG et SZ) permettent de déposer une demande tant auprès du bureau cantonal des passeports qu'auprès de la commune de domicile. Dans l'ensemble, quelque 1470 communes reçoivent près de 30 % de toutes les demandes de CI.

Les cantons ayant délégué tout ou partie du traitement des demandes de CI aux communes devront donc acquérir des appareils de saisie pour la nouvelle CI, en plus de ceux qu'ils possèdent déjà pour établir les passeports. La saisie des données biométriques est confiée à du personnel formé à cet effet afin d'en garantir la qualité. L'exploitation d'appareils de saisie supplémentaires devrait donc entraîner une hausse du personnel qualifié nécessaire.

Inversement, le report escompté sur la CI munie d'une puce réduira la charge de travail des communes autorisées par le canton à établir la CI sans puce.

Émoluments

Procédure de calcul des émoluments

Au sens de l'art. 9 LDI, et comme l'entend la disposition de portée générale de l'art. 46a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁸, le Conseil fédéral fixe les émoluments du passeport et de la CI. Il tient compte à cet effet du principe de l'équivalence et du principe de la couverture des coûts (art. 46a, al. 3, LOGA)¹⁹.

Le Conseil fédéral a dû fixer pour la première fois les émoluments de la CI munie d'une puce. Leur montant résulte de la moyenne pluriannuelle des coûts des prestations fournies par l'État pour son établissement, compte tenu du principe de l'équivalence et du principe de la couverture des coûts et du nombre des documents d'identité établis au cours d'une certaine période.

Un groupe de travail, composé de représentants des fournisseurs de prestations concernés de la Confédération et des cantons, a été chargé de calculer les émoluments. Il réunissait neuf cantons (BE, GR, SG, SO, TI, UR, VD, VS et ZH), le Surveillant des prix et fedpol. De par la participation des cantons de SG et TI, il comprenait en outre la présidence de l'Association des services cantonaux des passeports. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), chargé de produire les documents d'identité, a également analysés ses coûts et communiqué les résultats à fedpol. La période analysée s'étend de 2027 à 2031.

Le groupe de travail devait estimer dans un premier temps si les autorités d'établissement ont toutes des dépenses comparables pour les différents types de documents (passeport, CI sans puce et CI munie d'une puce). Comme tel est le cas, un même taux peut être utilisé pour les calculs. Dans un second temps, il fallait estimer combien de personnes opteraient pour l'une ou l'autre CI, en partant du principe que l'UE n'acceptera à terme que la CI munie d'une puce et que les deux modèles de CI doivent avoir un coût identique. Résultat : le calcul des émoluments a été fait en supposant que 95 % des citoyens suisses opteraient pour une CI munie d'une puce. Comme *une seule* CI est autorisée par personne, l'introduction de la CI munie d'une puce n'entraînera pas d'augmentation de la production globale de CI²⁰.

Sur la base du résultat du sondage écrit réalisé auprès de tous les cantons à la fin de 2024, qui portait sur le nombre de documents d'identité escomptés pour la période allant de 2027 à 2031 et leur coût, et compte tenu du retour de l'OFCL sur les coûts de production, les émoluments des différents types de documents d'identité ont été calculés au début de 2025 et répartis entre les différents fournisseurs de prestations. Il s'est avéré que les principaux postes

¹⁸ RS 172.010

¹⁹ Pour la CI sans puce, cf. le message de 2007, FF 2007 4893, 4911.

²⁰ À ce jour, près de 1 million de CI sont établies par année, contre quelque 600 000 passeports.

de dépenses étaient, pour les *autorités d'établissement* (cantons et Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]), le personnel, pour les *centres chargés de produire les documents d'identité* (OFCL), le matériel, et pour *fedpol*, l'exploitation informatique du système d'information relatif aux documents d'identité (ISA) et la plateforme système de saisie des données biométriques.

Conclusion

Les coûts de production de la CI sans puce et de la CI munie d'une puce ne différant que de deux francs, les émoluments peuvent être identiques pour les deux modèles. Le montant des émoluments continue de tenir compte des familles et de respecter le principe de l'équivalence grâce au financement croisé des documents d'identité des enfants par ceux des adultes et à celui des CI par les passeports.

En fin de compte, l'analyse révèle que les émoluments peuvent être maintenus à leur niveau actuel et que chacun des trois fournisseurs de prestations parvient en moyenne à couvrir ses coûts. La couverture des coûts n'en reste pas moins différente selon les cantons du fait que leur organisation et leurs procédures diffèrent. La part des émoluments des *autorités d'établissement* peut rester inchangée, tandis que celle des *centres chargés de produire les documents d'identité* doit être augmentée légèrement en raison des coûts de production quelque peu supérieurs de la CI munie d'une puce. Inversement, la *part de fedpol* baisse dans la même mesure, de sorte que le montant global des émoluments des documents d'identité reste inchangé.

Pour les trois fournisseurs de prestations précités – soit les *autorités d'établissement*, les *centres chargés de produire les documents d'identité* et *fedpol* –, les émoluments doivent couvrir les coûts moyens à long terme. La part respective des émoluments a été calculée à cet effet, d'où un léger décalage interne à la Confédération entre l'OFCL et fedpol.

Le Surveillant des prix a été associé dès le début au processus de fixation des émoluments. Il salue la démarche adoptée, tout comme le respect du principe de l'équivalence et du principe de la couverture des coûts, et approuve les émoluments proposés. Il propose néanmoins de réduire la couverture des coûts à 80 % après une phase de consolidation de deux à quatre ans, la collectivité étant censée contribuer à cette hauteur à l'établissement des documents d'identité.

Les différents émoluments figurent à l'*annexe 2* (Émoluments pour les documents d'identité) et à l'*annexe 3* (Répartition des émoluments entre la Confédération et les cantons) de l'avant-projet d'OLDI (AP-OLDI).

3 Commentaire des dispositions

3.1 OLDI

Remplacement d'une expression

« Passeport provisoire » : voir à cet effet les commentaires ci-après concernant l'art. 2, al. 1. Ce remplacement concerne les art. 3, 5, 7, 26, 46, 52 et l'annexe 1 (Abréviations).

« Département » est remplacé par « DFJP », forme abrégée de « Département fédéral de justice et police ».

Art. 2 Types de passeports

La liste exhaustive des types de passeports est modifiée comme suit :

- le *passeport provisoire* est appelé *passeport d'urgence* aux fins d'harmonisation avec le terme international usuel d'*emergency pass* ;
- le *passeport diplomatique provisoire* est appelé *passeport diplomatique d'urgence* ;
- le *passeport de service provisoire* est supprimé, car le DFAE, qui l'établit, n'en a quasiment jamais besoin. Aussi les moyens nécessaires pour le proposer sont-ils disproportionnés.

Cette nouvelle disposition ne s'applique qu'aux documents établis après l'entrée en vigueur de la présente modification. La durée de validité des documents établis avant l'entrée en vigueur reste inchangée. Les passeports provisoires, passeports diplomatiques provisoires et passeports de service provisoires établis avec l'appellation actuelle restent donc valables jusqu'à leur date d'expiration normale (au plus un an après la date d'établissement). Afin de garantir transparence et sécurité du droit, ce point sera réglé explicitement par une *disposition transitoire* spéciale.

Art. 2a Types de cartes d'identité

La principale différence entre la CI actuelle et la nouvelle CI ne réside pas dans les données biométriques que cette dernière contient, car la photographie et l'indication de la taille constituent déjà de telles données. Elle consiste bien plus dans les données électroniques de la nouvelle CI, qui sont enregistrées sur une puce. Ainsi, cette puce contient non seulement des données biométriques, mais aussi d'autres données comme le nom, le prénom et la date de naissance. C'est donc la puce qui est l'élément distinctif.

Sous l'angle de la hiérarchie matérielle, la présente disposition se situe au même niveau que l'art. 2, tandis que l'art. 3 ne règle que des aspects liés à l'utilisation du passeport provisoire. Elle est donc insérée en guise d'art. 2a, juste après la disposition relative aux types de passeports.

Art. 3, al. 1

Cette modification, qui ne concerne que le texte français, est nécessaire pour éviter toute redondance par suite de l'introduction du terme de « passeport d'urgence ».

Art. 4 Forme et édition

Seule la forme de l'art. 4 OLDI est adaptée pour introduire le sigle « DFJP » en remplacement de « département ».

Art. 5, al. 5

L'al. 5 est abrogé, car la durée de validité des passeports ne peut aujourd'hui plus être prolongée techniquement. En outre, le site de production supplémentaire rattaché à l'OFCL rend aussi cette prolongation superflue.

Art. 5a Lecture de la puce

Cette modification ne concerne que le texte allemand.

Art. 9, al. 2

Selon la teneur actuelle de l'art. 9, al. 2, les cantons ont la compétence de décider si le requérant peut apporter une photographie numérique. Par cette disposition, le Conseil fédéral a tenu compte des intérêts des magasins spécialisés dans la photographie qu'a fait valoir l'Union suisse des arts et métiers en 2006 lors de la consultation sur l'introduction de

documents d'identité biométriques²¹. En vertu de cette délégation de compétences législatives, certains cantons acceptent que le requérant utilise sa propre photographie pour l'établissement d'un document d'identité. Or aujourd'hui, près de 20 ans plus tard, il importe d'abroger cette disposition pour la raison suivante : il est actuellement possible, à l'aide de moyens techniques simples, de superposer ou de fusionner deux photographies de titulaires différents au moyen d'un procédé appelé *morphing* pour en fabriquer une nouvelle que la machine accepte pour les deux titulaires lors de la comparaison des images faciales. Ces deux personnes pourraient ainsi utiliser le même document sans que la machine détecte l'usurpation d'identité. La photographie numérique apportée par le requérant présente donc un risque de sécurité, aujourd'hui déjà pour les passeports et à l'avenir aussi pour la CI munie d'une puce. Il apparaît peu judicieux de proposer un nouveau type de document d'identité plus sûr et de laisser dans le même temps la porte ouverte à l'usurpation d'identité.

Il est à noter que la modification mentionnée ci-avant concerne la disposition applicable à la photographie présentée dans la procédure de demande auprès des bureaux cantonaux des passeports, qui sont équipés d'appareils spéciaux de saisie des données biométriques. En revanche, la disposition reste inchangée pour ce qui est de la photographie utilisée dans la procédure d'établissement de CI sans puce auprès de la commune de domicile au sens de l'art. 14d, al. 2, OLDI. La disposition prévoyant que le DFJP détermine les exigences auxquelles la photographie doit satisfaire est pertinente dans un second cas d'application, à savoir celui prévu à l'art. 12, al. 4. C'est là qu'elle est introduite en guise de 2^e phrase.

Art. 12, al. 4

Par suite de l'abrogation de l'art. 9, al. 2, il ne subsiste que deux cas d'application où le requérant a la possibilité d'apporter une photographie : celui mentionné à l'art. 14d (établissement de CI sans puce par la commune de domicile) et celui visé à l'art. 12, al. 4. Il est donc nécessaire de compléter la présente disposition, qui reste inchangée, par une 2^e phrase précisant que le DFJP détermine les exigences auxquelles la photographie doit satisfaire.

Art. 13 Saisie de la photographie et des empreintes digitales

Al. 1

L'abrogation de l'art. 9, al. 2, supprime la possibilité qu'a le requérant d'apporter une photographie numérique. Il est donc nécessaire d'adapter l'art. 13, al. 1.

Al. 2

Comme pour le passeport, l'établissement de la CI munie d'une puce nécessite de prendre à plat les empreintes digitales des index gauche et droit du requérant. Du fait que ce nouveau document d'identité contient aussi des empreintes digitales, il faut mentionner expressément cette possibilité supplémentaire à l'al. 2, 1^{re} phrase. La 2^e phrase reste inchangée. La 3^e phrase est reprise telle quelle de l'al. 3 par souci de cohérence, étant précisé qu'il s'agit de la « carte d'identité *sans puce* ».

Al. 3

Pour les raisons précitées dans le commentaire de l'al. 2, 1^{re} phrase, la 2^e phrase de l'al. 3 est déplacée à l'al. 2 par souci de cohérence, ce qui fait que l'al. 3 ne comprend plus que la 1^{re} phrase.

²¹ Office fédéral de la police, Résultats de la procédure de consultation relative au rapport explicatif et à l'avant-projet d'introduction de documents d'identité biométriques (Approbation et mise en œuvre d'un développement de l'acquis de Schengen dans le domaine du droit sur les documents d'identité et du droit des étrangers), février 2007, p. 13

Al. 4

Comme le passeport, la CI munie d'une puce est établie pour une durée de validité limitée lorsque les empreintes digitales ne peuvent être prises pour des raisons médicales temporaires. La teneur de l'*al. 4, 1^{re} phrase*, est donc complétée par la mention de la CI munie d'une puce. La *2^e phrase* reste inchangée.

Art. 14a, titre, al. 1, phrase introductive, et 3

Titre

Les données biométriques qui seront saisies dans la CI munie d'une puce sont les mêmes que celles du passeport. Le titre actuel ne mentionnant que le passeport, il doit être complété par la CI *munie d'une puce*.

Al. 1, phrase introductive

La *phrase introductive* doit aussi mentionner la CI munie d'une puce.

Al. 3

Du fait de l'ajout de la CI munie d'une puce, il est nécessaire de préciser que l'*al. 3* – non modifié – s'applique uniquement aux passeports.

Titre précédant l'art. 14c

Les documents d'identité suisses étaient initialement établis par les communes²². La LDI modifiée, entrée en vigueur conformément à l'arrêté fédéral du 13 juin 2008²³, a introduit un changement : conformément à l'art. 5, al. 1, LDI, c'est depuis lors le canton qui est compétent pour réceptionner les demandes. La CI sans puce fait exception, car elle peut être émise par la commune de domicile, pour autant que le canton l'y ait autorisée conformément à l'art. 14d, al. 1, OLDI. Rien ne change à cet égard. En revanche, la CI munie d'une puce peut, tout comme le passeport biométrique, être demandée uniquement auprès du service cantonal compétent. La saisie des données biométriques, soit la photographie et les empreintes digitales, requiert une infrastructure spéciale – notamment des appareils de saisie – et du personnel formé à cet effet²⁴. Par ailleurs, les communes ne disposent pas de l'accès à ISA, nécessaire pour enregistrer des données biométriques.

Cette disposition relative à la compétence pour établir la CI munie d'une puce a pour conséquence que le *titre de la section 2a* doit être précisé comme suit : « Procédure de demande de cartes d'identité *sans puce* auprès de la commune de domicile ».

Art. 14c, al. 1

La teneur actuelle de l'*al. 1* est adaptée afin d'harmoniser la terminologie (cartes d'identité *sans puce*).

Annexe 2 (montant des émoluments)

Voir à cet effet les commentaires figurant plus haut au ch. 2.2, « Émoluments ».

Annexe 3 (répartition des émoluments)

Pour les différents émoluments, voir les explications figurant plus haut au ch. 2.2. Il reste à commenter la modification terminologique de la 3^e colonne du tableau de l'annexe 3 OLDI : l'expression « Part fédérale au sens étroit » est remplacée par « Part de fedpol », qui est plus

²² Cf. la version initiale de l'art. 5, al. 1, LDI : « Le requérant se présente en personne à sa commune de domicile [...] pour y déposer une demande d'établissement de document d'identité [...] ». » (RO 2002 3061).

²³ RO 2009 5521

²⁴ Cf. art. 10, par. 1, du règlement (UE) 2019/1157 : « Les éléments d'identification biométriques sont recueillis exclusivement par du personnel qualifié et dûment habilité [...] ». »

précise. Cette part des émoluments couvre en effet les coûts fixes que fedpol assume dans l'accomplissement des tâches visées aux art. 6b et 11 LDI.

Disposition transitoire

Voir à cet effet les commentaires de l'art. 2 AP-OLDI figurant plus haut.

3.2 Ordonnance du DFJP sur les documents d'identité

Préambule

La modification prévue abroge l'art. 9, al. 2, OLDI, qui doit donc être supprimé du préambule. En contrepartie, ce dernier est complété par les art. 12, al. 4, 2^e phrase, AP-OLDI, et 14d, al. 2, 3^e phrase, OLDI, qui règlent les deux cas d'application où le requérant a la possibilité d'apporter une photographie numérique.

Art. 12 Photographie

Seul est conservé – comme seul alinéa – le contenu de l'art. 12, al. 3, OLDI, qui fixe les exigences auxquelles la photographie doit satisfaire ; voir ci-après à cet effet les commentaires relatifs à la nouvelle *annexe*. Les al. 1, 2 et 4 à 6 sont supprimés.

L'al. 1 est supprimé par suite de l'abrogation de l'art. 9, al. 2, OLDI.

Les exigences mentionnées aux al. 2 et 4 se réfèrent à ce que les spécifications de l'OACI relatives aux DVLM appellent *image jeton*, soit une photographie du visage conforme à la norme internationale. Dans les documents d'identité munis d'une puce, cette norme est respectée automatiquement par les systèmes de saisie, de sorte que ces deux al. peuvent être supprimés.

La CI sans puce demandée auprès de la commune ne nécessite pas obligatoirement une telle image jeton. Une photographie prise dans un photomaton par exemple est aussi permise. La photographie apportée par le requérant doit cependant respecter strictement les prescriptions que prévoit le tableau des photos-types concernant l'exposition, le format, le contraste et la netteté notamment. Ce tableau est aussi contraignant pour la photographie qui accompagne la demande de CI que la commune envoie à l'autorité d'établissement.

Les al. 5 et 6 se réfèrent au cas visé à l'art. 9, al. 2, OLDI, qui permet au requérant d'apporter une photographie numérique, pour autant que le canton l'y autorise. Comme la modification prévue abroge la disposition précitée, cette possibilité est supprimée. Vidés de leur substance, les al. 5 et 6 sont abrogés.

Les art. 12 et 13 OLDI peuvent ainsi être fusionnés en un seul art. 12 intitulé *Photographie* qui, comme mentionné plus haut, reprend la teneur de l'art. 12, al. 3, OLDI. L'art. 13 OLDI est donc abrogé.

Art. 13 abrogé

Voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'art. 12 de l'avant-projet d'ordonnance du DFJP sur les documents d'identité.

Annexe (art. 12) : Exigences auxquelles la photographie doit satisfaire

Le tableau des photos-types²⁵ est amélioré formellement à la faveur de la présente modification d'ordonnance.

Du point de vue formel, ce dernier n'est désormais plus un document de fedpol, mais du DFJP. Sont ainsi respectées les dispositions des art. 164, al. 2, de la Constitution (Cst.)²⁶ et 48, al. 2,

²⁵ Disponible à l'adresse suivante : www.fedpol.admin.ch > Passeport / Carte d'identité > Commander > Photo > Tableau des photos-types

²⁶ RS 101

LOGA, qui prévoient qu'une délégation de compétence à un office fédéral n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet.

Le tableau des photos-types comprend deux parties, à savoir des exemples photographiques et un texte d'accompagnement sur fond gris clair détaillant les exigences concernant notamment le format, le maintien du corps, la position de la tête et l'expression du visage. Étant donné, d'une part, que les exemples photographiques ont un caractère contraignant, mais, d'autre part, qu'ils ne sont « pas adapté[s] à une publication dans le RO », comme le précise l'art. 5, al. 1, let. c, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles²⁷, le document fait en intégralité l'objet d'un renvoi dynamique externe au sens de la note 3 du projet d'ordonnance du DFJP sur les documents d'identité. Le texte d'accompagnement, qui peut être formulé de manière générale et abstraite, est quant à lui adapté à une publication dans le RO. Il est donc ajouté sous forme d'*annexe* audit projet. Pour des raisons pratiques, il reste néanmoins partie intégrante du tableau des photos-types.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Ressources financières

L'introduction de la CI munie d'une puce représente pour la Confédération un coût total d'environ 2,5 millions de francs (coûts de projet), dont la moitié échoit à l'extension de l'infrastructure de production de l'OFCL. Ce dernier et fedpol supportent chacun la moitié des coûts. fedpol assure le financement au moyen de réserves affectées issues du crédit d'engagement alloué au passeport et à la CI. L'amortissement à moyen et long termes des coûts de projet et la couverture des charges d'exploitation sont compensés par des émoluments couvrant les coûts et n'ont donc pas d'incidence sur le budget.

Ressources humaines

L'introduction de la CI munie d'une puce ne requiert pas de ressources humaines supplémentaires de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons ayant autorisé les communes de domicile à réceptionner les demandes de CI sans puce, conformément à l'art. 4a, al. 1, LDI, doivent étendre leurs services de saisie en prévision de la forte demande de CI munies d'une puce, d'où un transfert des coûts d'infrastructure et de personnel des communes aux cantons. En raison du principe de la couverture des coûts en matière d'émoluments, l'introduction de la CI munie d'une puce n'aura cependant, à l'échelle de la Suisse, pas d'incidence à moyen terme sur le budget des cantons.

Les communes que le droit cantonal autorise à établir des CI – exclusivement sans puce – verront leurs charges et les recettes des émoluments baisser du fait du report escompté des demandes sur les CI avec puce.

²⁷ RS 170.512

5 Aspects juridiques

5.1 Délégation de compétences législatives

La compétence du Conseil fédéral pour la présente modification de l'OLDI découle des normes de délégation ci-après inscrites dans la LDI : art. 1, al. 3 (définition des types de documents d'identité), 2, al. 2^{er} 1^{re} phrase (définition des types de documents d'identité munis d'une puce), 2a, al. 1 2^e phrase (exigences techniques auxquelles doit répondre la puce), 3 (durée de validité), 5, al. 2 (procédure de demande d'établissement), et 9 (émoluments).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse a toute latitude pour concevoir la CI. Pour des raisons d'interopérabilité et de liberté de voyager, elle se conforme cependant aux spécifications du document 9303 de l'OACI.

5.3 Frein aux dépenses

La présente modification d'ordonnance n'entraîne pas de dépenses faisant l'objet du frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

5.4 Protection des données

Les catégories des données nécessaires pour établir la CI munie d'une puce sont les mêmes que celles déjà prélevées pour le passeport biométrique en vertu de la LDI. Les citoyens suisses ne devront donc fournir aucune donnée supplémentaire. En outre, la procédure d'établissement est la même pour les deux types de documents. Ainsi, les droits d'accès aux systèmes d'information utilisés – soit ISA, le registre de l'état civil informatisé Infostar et le Système de recherches automatisées de police RIPOL – seront aussi les mêmes pour les deux documents. Aucune mesure supplémentaire relevant de la protection des données ne doit donc être prise pour introduire la CI munie d'une puce.

Liste des abréviations

ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
CI	carte d'identité
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale