



Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2020/493 relatif au système "Faux documents et documents authentiques en ligne" (FADO) (développement de l'acquis de Schengen)

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

XXXX 2021

Sommaire

1	Objet de la consultation.....	3
2	Déroulement de la procédure de consultation.....	3
3	Évaluation générale	4
4	Remarques sur l'art. 18a, al. 3.....	5
5	Remarques sur l'accès pour des organismes privés et sur la protection de données.....	5
6	Remarques quant aux conséquences pour les cantons en termes de personnel et de finances	6
	Liste des cantons, partis et organisations ayant pris position	7

1 Objet de la consultation

FADO (False and Authentic Documents Online) est un système d'archivage d'images de l'UE permettant aux États Schengen d'échanger des informations sur les éléments de sécurité des documents authentiques et des faux documents et les caractéristiques potentielles de la fraude de ceux-ci. FADO a été jusqu'ici géré et utilisé en vertu de l'action commune 98/700/JAI¹. Celle-ci ne fait toutefois pas formellement partie de l'acquis de Schengen et la Suisse ne l'a jamais reprise, même si elle participe de facto à FADO depuis 2010. Le nouveau Règlement (UE) 2020/493 confère au système FADO une nouvelle base légale, qui remplace la base actuelle, et constitue expressément un développement de l'acquis de Schengen. Par ailleurs, la responsabilité de l'exploitation du système sera transférée du Secrétariat général du Conseil de l'UE à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

En signant l'Accord d'association à Schengen (AAS) du 26 octobre 2004², la Suisse s'est engagée par principe à reprendre tous les acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS). Le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont approuvé le règlement (UE) 2020/493 le 30 mars 2020. La Suisse a clos l'échange de notes concernant la reprise du règlement le 24 avril 2020 sous réserve de l'accomplissement de toutes les exigences constitutionnelles. Le délai fixé pour la reprise de ce règlement de l'UE échoit le 23 mars 2022. Une éventuelle votation référendaire devra aussi avoir lieu d'ici là.

Les dispositions du règlement (UE) 2020/493 sont en principe applicables directement, mais elles contiennent quelques prescriptions à l'intention du législateur national. Ainsi, la Suisse est notamment tenue de déterminer les autorités nationales qui auront accès au système FADO et les droits d'accès dont elles disposeront [art. 4, al. 6, du règlement (UE) 2020/493]. La reprise de ce règlement de l'UE exige que la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS 361) soit adaptée en conséquence.

2 Déroulement de la procédure de consultation

Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, les associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national et les autres milieux intéressés. La consultation a pris fin le 11 mars 2021.

Au total, 46 réponses ont été reçues. Neuf participants à la consultation (ci-après "participants") ont expressément renoncé à prendre position (**GR, OW, CDI, CPS, SIAA, SSML, TF, UPS, Zurich aéroport**). Les autres réponses se répartissent comme suit:

- cantons: 23
- partis: 4
- associations faïtières des communes, des villes et de l'économie: 3
- autres organisations et institutions intéressées: 7

¹ Action commune 98/700/JAI du 3 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création d'un système européen d'archivage d'images (FADO); JO L 333 du 9.12.1998, p. 4

² RS 0.362.31

Le présent rapport est un résumé des résultats de la procédure de consultation. On se référera aux prises de position originales des participants pour les motivations détaillées et les avis. Celles-ci peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > Procédure de consultation 2020/70.

3 Évaluation générale

Approbation:

36 participants approuvent le projet dans ses grandes lignes (23 cantons: **AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH**; 4 partis: **Le Centre, PLR, PS, UDC**; 9 organisations et institutions: **ACS, ASM, ASOEC, ASSH, CCDJP, CFF, economiesuisse, TAF, UVS**). 14 de ces participants n'ont pas d'autres remarques à apporter (**AG, AR, BS, FR, NW, SG, SH, SZ, TG, VS, ZH, ASOEC, PLR, TAF**).

Les participants qui approuvent le projet dans ses grandes lignes estiment d'une manière générale qu'il est nécessaire que les autorités puissent accéder à des informations à jour sur les éléments de sécurité et les caractéristiques de la fraude pour reconnaître la falsification de documents d'identité dans le cadre de leur travail quotidien, qu'il s'agisse des autorités de police, des services des habitants, de l'état civil ou encore du contrôle du marché du travail. Un échange d'informations simple et rapide sur les documents authentiques et les documents falsifiés les aiderait à accomplir efficacement leurs différentes tâches. Certains participants considèrent toutefois qu'il faut prêter attention à l'application pratique. C'est pourquoi il est important, selon eux, que les documents en question soient disponibles dans toutes les langues prises en charge (**LU**). Pour mettre en œuvre FADO de manière correcte et efficace, il est par ailleurs nécessaire que les utilisateurs reçoivent une formation adéquate pour l'utilisation du système – par exemple au moyen d'un outil de formation – et que les autorités bénéficiant de droits d'accès disposent d'un mode d'emploi approprié pour utiliser FADO (**ZG**). **UDC** souligne aussi que le seul fait d'accéder au système ne revient pas à lutter contre la criminalité; il faut aussi connaître les processus nécessaires pour vérifier l'authenticité des documents dans une perspective pratique.

Les remarques exprimées par ailleurs concernent pour l'essentiel les autorités bénéficiant de droits d'accès en vertu de l'art. 18a, al. 3, LSIP, l'introduction d'un quatrième niveau d'accès au système FADO pour les organismes privés, la protection de données et les conséquences sur les ressources financières et humaines des cantons (cf. les chiffres ci-après et les prises de position originales).

Rejet:

AsyLex est le seul participant à rejeter le projet. L'organisation critique la reprise de l'administration du système FADO par Frontex, étant donné que cette institution est soupçonnée de violations des droits fondamentaux et de comportement illicite. Elle exprime aussi son inquiétude au sujet des nouveaux droits d'accès à FADO pour les tiers (à l'image des organisations internationales ou des entreprises privées comme les compagnies aériennes). L'accès est certes limité, mais ce nouveau niveau d'accès pourrait s'étendre à différents autres organismes, ce qu'AsyLex voit d'un œil extrêmement critique pour des raisons de protection des données. Elle exige que les prescriptions et les principes en matière de protection des données soient strictement respectés et qu'aucun abus ne résulte des liens établis. En complément, il est souligné que la discrimination de ressortissants d'État tiers en matière de protection des données constitue une violation inacceptable des droits fondamentaux (notamment de l'art. 8 Cst.).

4 Remarques sur l'art. 18a, al. 3

AI se dit satisfait, pour des considérations liées à la protection des données, que la restriction de l'accès aux autorités prévu à l'art. 18a, al. 3, LSIP restreigne l'accès aux autorités. Le canton ne voit pas la nécessité pour ses communes d'accéder au système FADO.

Du point de vue de **BL** et **VD**, il n'est pas justifié de restreindre les droits d'accès aux données personnelles et aux données sensibles au sens de l'art. 18a, al. 2 et 3, LSIP. Il faudrait selon eux permettre de manière plus générale l'accès aux données du système FADO, les données personnelles saisies au cas par cas étant aussi comprises (formulation proposée pour la phrase introductive de l'al. 3: «Ont accès au système "Faux documents et documents authentiques en ligne" (FADO)»). **BL** demande en outre de vérifier s'il convient d'octroyer l'accès aux "autorités de justice et de sécurité de la Confédération et des cantons" compte tenu de la juridiction compétente pour ordonner des mesures d'éloignement. **VD** souligne à son tour qu'il est important que les offices cantonaux de la circulation puissent accéder à FADO. **GE** et les **CFF** souhaitent que la police des transports ait également accès au système FADO. Si ce n'est pas encore possible en raison de l'avancement des travaux au niveau de l'UE eu égard à l'accès de tiers, ils demandent que la police des transports soit prise en considération ultérieurement dans le cadre de l'ordonnance conformément à l'art. 18a, al. 5, LSIP. **GE** insiste de plus sur l'importance de l'accès au système FADO pour les polices municipales de son canton. **GL** note que les offices cantonaux de la circulation ne sont pas forcément compétents pour les mesures administratives et demande que l'al. 3, let. j, soit adapté comme suit: "les offices cantonaux de la circulation et les autorités chargées des mesures administratives pour l'accomplissement de leurs tâches dans le domaine de l'admission à la circulation routière et des mesures administratives". **LU** propose que l'art. 18a, al. 3, LSIP ne définisse pas seulement quelles autorités ont accès au système FADO, mais constitue aussi différentes classes d'autorités auxquelles est octroyé un accès différencié aux données du système FADO. **UR** relève que la procédure d'entrée et d'autorisation dans le canton d'Uri est centralisée auprès de l'autorité de migration. Les communes sont compétentes pour la procédure d'enregistrement et communiquent à ce titre la modification à l'autorité cantonale ainsi que les copies des documents d'identité (passeport / carte d'identité). Dans ce contexte, il s'agira de vérifier si l'accès au système FADO devrait être étendu aux communes. **ZG** indique que l'art. 18a, al. 3, let. c, LSIP octroie l'accès à FADO en lien avec le droit de la nationalité uniquement aux autorités de migration. Il serait toutefois aussi très utile aux autorités cantonales de naturalisation de pouvoir y accéder en dehors du domaine de la migration. Il demande de créer une base légale ad hoc à l'art. 18a, al. 3, LSIP.

L'**UVS** salue le fait que l'accès soit expressément prévu pour les autorités de contrôle des habitants et les offices d'état civil. L'**ACS** et l'**ASSH** se disent satisfaites que les services de contrôle des habitants soient explicitement mentionnés. Comme il s'agit des services officiels concernés au premier chef, précisément lors de l'arrivée de ressortissants étrangers, ils contribueraient largement à vérifier et reconnaître les documents falsifiés. L'**ASSH** souhaite une plus étroite collaboration entre eux et fedpol.

5 Remarques sur l'accès pour des organismes privés et sur la protection de données

GE relève qu'il faut garantir la sécurité des données contenues dans le système FADO. **TI** voit d'un œil critique l'introduction d'un quatrième niveau qui donnerait aux particuliers un accès – même limité – à des informations potentiellement sensibles.

Le Centre demande au Conseil fédéral de s'engager auprès de la Commission européenne et lors de sa propre mise en œuvre pour que l'extension à un quatrième niveau d'accès pour d'autres services de l'UE, les États tiers, les organisations internationales et les organismes privés soit gérée de manière restrictive et systématique sur la base du besoin d'en connaître.

Le **PS** exige que le Conseil fédéral veille à ce que les informations du système FADO ne tombent en aucun cas dans de mauvaises mains. Il importe particulièrement de clarifier quel service sera garant de la sécurité des données et comment assurer qu'aucune donnée ne sera détournée de sa finalité. Le PS n'est pas du tout favorable à un droit d'accès restreint pour les organismes privés. À cet égard, il invite le Conseil fédéral à faire en sorte que des droits d'accès ne soient accordés à des organismes privés qu'en cas de stricte nécessité pour l'exploitation du système FADO. Il faudra en outre préciser comment s'assurer que les organismes privés ne transmettent pas les données. Enfin, il faudra mentionner les sanctions applicables en cas de violation de ces prescriptions.

L'**UVS** juge pertinente l'introduction d'un quatrième niveau d'accès pour les organismes privés, mais souhaite une réglementation claire afin de prévenir les abus, notamment en dehors des organisations étatiques.

AsyLex exige que les prescriptions et les principes en matière de protection des données soient strictement respectées et qu'aucun abus ne résulte des liens établis.

6 Remarques quant aux conséquences pour les cantons en termes de personnel et de finances

NE, SO, TI et l'**ASM** partent du principe qu'il n'y aura pas de conséquences pour les cantons en termes de personnel et de finances. **BE** et la **CCDJP** demandent à ce qu'on examine de manière plus approfondie si les cantons doivent s'attendre à des implications de nature technique. Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer de manière concluante les conséquences sur les ressources financières et humaines des cantons. À ce jour, il n'est pas exclu que le présent projet ait des incidences techniques – et donc aussi financières – sur l'adaptation de la structure informatique des cantons, dont le montant ne peut être déterminé pour l'instant. Après tout, l'idée est que tous les policiers aient accès à FADO.

economiesuisse attend du Conseil fédéral qu'il mette en œuvre le projet de la manière la plus efficace et économique.

Liste des cantons, partis et organisations ayant pris position

(avec indication des abréviations utilisées dans le document)

CANTONS

AG	Conseil d'État du canton d'Argovie
AI	Conseil d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Conseil d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Conseil d'État du canton de Berne
BL	Conseil d'État du canton de Bâle-Campagne
BS	Conseil d'État du canton de Bâle-Ville
FR	Conseil d'État du canton de Fribourg
GE	Conseil d'État du canton de Genève
GL	Conseil d'État du canton de Glaris
GR	Conseil d'État du canton des Grisons
LU	Conseil d'État du canton de Lucerne
NE	Conseil d'État du canton de Neuchâtel
OW	Conseil d'État du canton d'Obwald
SG	Conseil d'État du canton de Saint-Gall
SH	Conseil d'État du canton de Schaffhouse
SO	Conseil d'État du canton de Soleure
SZ	Conseil d'État du canton de Schwyz
TG	Conseil d'État du canton de Thurgovie
TI	Conseil d'État du canton du Tessin
UR	Conseil d'État du canton d'Uri
VS	Conseil d'État du canton du Valais
ZG	Conseil d'État du canton de Zoug
ZH	Conseil d'État du canton de Zurich

PARTIS POLITIQUES REPRÉSENTÉS À L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Le Centre	Le Centre
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE ŒUVRANT AU NIVEAU NATIONAL

ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses

ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DE L'ÉCONOMIE ŒUVRANT AU NIVEAU NATIONAL

economiesuisse Fédération des entreprises suisses
UPS Union patronale suisse

TRIBUNAUX DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

TAF Tribunal administratif fédéral
TF Tribunal fédéral

AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

ASM Association des services cantonaux de migration
ASOEC Association suisse des officiers de l'état civil
ASSH Association suisse des services des habitants
AsyL AsyLex
CCDJP Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice
et police
CDI Conférence suisse des délégués à l'intégration
CFF Chemins de fer fédéraux
CPS Conférence des procureurs de Suisse
SIAA Swiss International Airport Association
SSML Société suisse de médecine légale
Zurich aéroport Aéroport de Zurich SA