

09.439 et 10.308

Initiative parlementaire

Assurer l'accès à une carte d'identité classique, non biométrique, sans puce, à tous les ressortissants suisses

Initiative du canton de Thurgovie

Loi sur les documents d'identité. Modification

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 21 octobre 2010

Condensé

Aux termes de la modification de la loi sur les documents d'identité (LDI) entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, après deux ans, soit à partir du 1^{er} mars 2012, les cartes d'identité ne pourront plus être commandées qu'aux autorités cantonales d'établissement des documents d'identité. En outre, le Conseil fédéral est habilité, selon la loi, à décider s'il restera possible d'obtenir une carte d'identité non biométrique ; il s'est d'ailleurs prononcé dans ce sens par voie d'ordonnance.

Dans son initiative parlementaire déposée le 4 juin 2009, la conseillère nationale Thérèse Meyer vise à ancrer dans la loi la pérennité de la carte d'identité classique, non biométrique, sans puce. Le 27 janvier 2010, le canton de Thurgovie a déposé une initiative qui vise à maintenir la possibilité de commander des cartes d'identité auprès de la commune de domicile même après l'expiration du délai de deux ans prévu dans la disposition transitoire de la modification du 13 juin 2008 de la LDI. L'initiative parlementaire déposée le 11 décembre 2009 par le conseiller aux États Hannes Germann vise à modifier la loi sur les documents d'identité, de sorte que les cantons puissent décider librement si la carte d'identité sans puce électronique peut encore être demandée et obtenue auprès de la commune de domicile.

Pour des raisons de fédéralisme, le présent projet de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national prévoit de modifier la LDI de manière à garantir l'obtention, sur demande, d'une carte d'identité sans puce et de manière à laisser aux cantons décider s'il sera possible de commander de telles cartes d'identité à la commune de domicile.

La CIP du Conseil national a veillé à élaborer un projet qui donne à chaque canton la possibilité d'assurer un service public de proximité. Ce service continuera d'offrir la possibilité aux citoyens d'obtenir une carte d'identité non biométrique auprès de leur commune de domicile. Cette solution permettra à tout citoyen d'obtenir une carte d'identité classique par un processus simple et aux cantons de garder leur autonomie concernant l'organisation de la procédure de demande.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiatives

Le 4 juin 2009, la conseillère nationale Thérèse Meyer (C, FR) a déposé une initiative parlementaire qui vise à fixer dans la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (loi sur les documents d'identité, LDI ; RS 143.1) la pérennité de l'accès à une carte d'identité classique non biométrique, sans puce à tous les ressortissants suisses. Dans son développement, l'auteur de l'initiative rappelle qu'aux termes de la loi entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, il appartient au Conseil fédéral de définir les types de documents d'identité munis d'une puce. Bien que ce dernier, durant la campagne précédant la votation populaire sur l'introduction de documents d'identité biométriques, ait assuré vouloir maintenir une carte d'identité classique, la conseillère nationale estime qu'une telle disposition devrait figurer dans la loi.

L'initiative de canton de Thurgovie déposée le 27 janvier 2010, demande la suppression de la disposition transitoire de la loi sur les documents d'identité qui limite à deux ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la loi le délai durant lequel les cartes d'identité sans puce peuvent encore être commandées en Suisse selon l'ancienne procédure auprès de la commune de domicile.

L'origine de ces deux initiatives est à chercher dans la modification de la loi sur les documents d'identité, adoptée de justesse en votation populaire le 17 mai 2009 par 50,1 % des voix et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. Avec cette modification, sont créées les bases légales pour l'introduction définitive du passeport 2010, aussi appelé passeport électronique. Ce passeport est doté d'une puce contenant une photo numérisée du détenteur et l'image électronique de deux empreintes digitales. Toutes ces données sont également enregistrées dans le système d'information relatif aux documents d'identité. Si ces mesures de même que les dispositions réglant les modalités d'accès aux cartes d'identité sont fixées dans la loi, c'est seulement dans l'ordonnance que l'obtention d'une carte d'identité non biométrique, sans puce est garantie. Que ce soit au Parlement, lors de la campagne précédant la votation ou lors de l'élaboration de l'ordonnance d'application, trois points ont été particulièrement discutés, soit l'existence d'une banque de données centralisée, l'obtention d'une carte d'identité non biométrique et la possibilité de commander la carte d'identité auprès des communes de domicile. Ces trois points figurent à des titres divers dans six initiatives parlementaires ainsi que dans l'initiative du canton de Thurgovie : 09.431 Iv. pa. (Marra) du 30 avril 2009, Loi sur les documents d'identité ; 09.435 Iv. pa. (Hodgers) du 27 mai 2009, Loi sur les documents d'identité. Modification ; 09.439 Iv. pa. (Thérèse Meyer) du 4 juin 2009, Assurer l'accès à une carte d'identité classique, non biométrique, sans puce, à tous les ressortissants suisses ; 09.440 Iv. pa. (Groupe V) du 5 juin 2009, Documents d'identité. Non à l'extension de la biométrie ; 09.441 Iv. pa. (Groupe V) du 5 juin 2009, Passeports biométriques. Non à la banque de données ; 09.516 Iv. pa. (Germann) du 11 décembre 2009, Cartes d'identité. Garantir les compétences cantonales dans la loi sur les documents

d'identité ; 10.308 Iv. ct. (TG) du 27 janvier 2010, Loi sur les documents d'identité. Modification.

1.2 Examen préalable par les Commissions des institutions politiques

Les Commissions des institutions politiques se sont penchées à diverses reprises sur le sujet, car le dépôt des différentes initiatives visant à modifier la LDI s'est étalé sur plus de huit mois. De plus, le traitement des différentes initiatives était également conditionné par le sort réservé à une initiative de commission déposée le 18 juin 2009. C'est en effet à cette séance que la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a reporté sa décision concernant les cinq initiatives parlementaires déposées à son conseil (09.431, 09. 435, 09.439, 09.440, 09.441). Elle a préféré adopter, par 18 voix contre 2, une initiative de commission 09.471 qui reprenait les objectifs visés par ces différentes initiatives, soit assurer dans la loi l'accès à une carte d'identité non biométrique et supprimer l'obligation d'un enregistrement centralisé des données. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, de même finalement que son conseil se sont toujours refusé à soutenir cette initiative, du moins son second point. De leur avis, une banque de données centralisée était indispensable à la sécurité des documents d'identité suisse et son existence ne pouvait être remise en question si peu de temps après la votation populaire. Ces raisons ont conduit à l'échec définitif de l'initiative de commission.

En l'absence d'un appui donné à l'initiative 09.471 par la CIP du Conseil des Etats, la commission homologue du Conseil national a repris l'examen des initiatives parlementaires mentionnées ci-dessus le 15 octobre 2009 et leur a donné suite, avec 22 voix contre 2 en ce qui concerne l'initiative parlementaire déposée par Thérèse Meyer. Le 1^{er} février 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a donné son aval à la décision concernant l'initiative de Thérèse Meyer par 11 voix contre 0 et 1 abstention, mais a en revanche refusé de donner suite aux autres initiatives parlementaires.

À sa séance du 20 avril 2010, c'est à l'unanimité que la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a donné suite à l'initiative parlementaire Germann (V, TG) et à l'initiative du canton de Thurgovie. L'initiative parlementaire déposée le 11 décembre 2009 par le conseiller aux États Hannes Germann vise à modifier la loi sur les documents d'identité de manière à permettre aux cantons de décider librement si la carte d'identité sans puce électronique peut encore être demandée et obtenue auprès de la commune de domicile. L'initiative du canton de Thurgovie, déposée le 27 janvier 2010, entend elle aussi maintenir la possibilité de commander des cartes d'identité auprès de la commune de domicile, même après l'expiration du délai de deux ans prévu dans la disposition transitoire de la modification du 13 juin 2008 de la LDI. La décision de la CIP du Conseil des États a été entérinée par la commission homologue du Conseil national le 21 mai 2010, également à l'unanimité.

Les buts visés par l'initiative parlementaire de Thérèse Meyer et l'initiative de canton de Thurgovie permettent de répondre aux impératifs de la protection des données. Ils ne remettent pas en question l'existence d'une banque de données centrale. Ils assurent cependant que les citoyens pourront continuer à bénéficier

d'une carte d'identité non biométrique et que cette carte d'identité sans puce électronique pourra continuer d'être commandée auprès de la commune de domicile à condition que les cantons en décident ainsi.

1.3 Mise en œuvre des initiatives

Comme trois initiatives visant à modifier la loi sur les documents d'identité, soit les initiatives parlementaires déposée, l'une par Thérèse Meyer (09.439) et l'autre par Hannes Germann (09.516), ainsi que l'initiative du canton de Thurgovie (10.308) devaient être mises en œuvre en même temps, la question de savoir à quelle commission revenait le soin d'élaborer un projet d'acte s'est posée en des termes quelque peu inhabituels. En effet, la CIP du Conseil national était compétente pour l'initiative parlementaire 09.439, alors que son homologue du Conseil des Etats l'était pour l'initiative parlementaire 09.516. Quant à l'initiative de canton, elle devait être réattribuée à un conseil en vertu de l'art. 117, al. 1 de la loi sur le Parlement. Afin d'éviter que les deux commissions ne s'engagent parallèlement dans des travaux visant à modifier la même loi, la CIP du Conseil national a entrepris les démarches nécessaires pour que l'élaboration d'un projet de loi lui incombe. D'une part elle a demandé et obtenu l'attribution de l'initiative du canton de Thurgovie, d'autre part elle a convaincu son homologue du Conseil des Etats de renoncer provisoirement aux travaux de mise en œuvre de l'initiative Germann.

Le 21 mai 2010, la CIP du Conseil national a chargé le secrétariat avec le concours de l'administration d'élaborer un avant-projet concrétisant les requêtes contenues dans les deux initiatives. Réunie en séance le 21 octobre 2010, la commission plénière a adopté, par 20 voix contre 0 et 1 abstention l'avant-projet de modification de la loi et l'avant-projet de rapport qui lui ont été présentés. Elle a ouvert une procédure de consultation dont l'échéance a été fixée au 21 janvier 2011.

1.4 Droit en vigueur

Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, la nouvelle version de la loi sur les documents d'identité (modification du 13 juin 2008, RO 2009 5521) prévoit que les cartes d'identité ne pourront plus être commandées, après le délai de deux ans fixé par la disposition transitoire, qu'aux autorités d'établissement des documents d'identité désignées par les cantons. Durant ce délai, les cantons peuvent encore autoriser la commande de cartes d'identité selon l'ancienne procédure, soit auprès de la commune de domicile. Dix-neuf cantons ont fait usage de cette possibilité.

S'agissant des passeports, ils ne peuvent plus être commandés, depuis l'entrée en vigueur de la modification du 13 juin 2008, qu'aux autorités d'établissement des documents d'identité désignées par les cantons, car seules ces dernières disposent de l'infrastructure nécessaire au traitement des demandes de passeports munis de données biométriques enregistrées électroniquement (passeports électroniques).

Aux termes de l'art. 2, al. 2^{ter}, LDI, c'est au Conseil fédéral qu'il incombe de définir les types de documents d'identité munis d'une puce. En vue de l'introduction définitive de données biométriques dans le nouveau passeport suisse (passeport 2010), le Conseil fédéral a d'ailleurs utilisé cette compétence en décidant,

à l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance sur les documents d'identité (ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses, OLDI, RS 143.11), que le passeport 2010 serait muni d'une puce. Celle-ci contiendra les données personnelles du détenteur, une photo numérisée et l'image électronique de deux empreintes digitales.

Les dispositions actuelles de la LDI permettraient au Conseil fédéral de prévoir que la carte d'identité doive elle aussi être munie d'une puce. Il est d'ailleurs possible qu'un jour, en raison des développements internationaux, des données biométriques enregistrées électroniquement doivent être introduites afin de garantir la sûreté des cartes d'identité qui sont utilisées pour voyager. Selon l'art. 2, al. 2^{quater}, LDI, la carte d'identité peut en effet contenir une identité électronique utilisable à des fins d'authentification, de signature et de cryptage. Ainsi, les citoyens qui le souhaitent pourraient à l'avenir commander une telle carte et attester leur identité de manière fiable dans le monde virtuel, autrement dit sur Internet, dans le cadre de transactions commerciales et de contacts avec les autorités. Plusieurs Etats européens ont déjà introduit une carte d'identité munie de données biométriques enregistrées électroniquement et d'identités numérisées ou prévoient de le faire ces prochaines années (par ex. la Lettonie, l'Estonie, la Belgique, le Portugal ou l'Espagne). A noter que l'Allemagne proposera, à partir du 1^{er} novembre 2010, une carte d'identité électronique multifonction, fruit d'une collaboration entre l'économie et l'administration, sur laquelle le détenteur sera libre de faire enregistrer ou non ses empreintes digitales numérisées.

2 Grandes lignes du projet

Selon la nouvelle réglementation proposée, il incombe aux cantons de décider si les cartes d'identité sans données biométriques enregistrées électroniquement peuvent être commandées seulement auprès de la commune de domicile, ou auprès de celle-ci et auprès de l'autorité cantonale d'établissement des documents d'identité, ou seulement auprès de cette dernière. Chaque canton a ainsi la possibilité d'assurer un service public de proximité en garantissant l'accès aux cartes d'identité classiques par un processus simple et proche du citoyen.

En outre, l'art. 2, al. 2^{ter}, dispose que le Conseil fédéral garantit la possibilité au requérant de demander une carte d'identité sans puce. Ainsi, les citoyens suisses qui le souhaitent pourront toujours obtenir une carte d'identité sans puce. Ancrer cette disposition dans la loi donne aux nombreuses personnes qui ont besoin d'un document d'identité uniquement à l'intérieur du pays, par exemple au guichet de la poste, à la banque ou pour prouver leur âge, l'assurance de toujours obtenir une carte d'identité sans données biométriques, laquelle couvre les besoins d'une large partie de la population. En tout état de cause, la teneur de cet alinéa permettra de répondre à d'éventuelles exigences futures concernant la carte d'identité.

La LDI ne contient aucune disposition régissant la façon dont la carte d'identité doit être utilisée ou spécifiant par qui elle doit être reconnue. Conformément à l'art. 1, al. 2, la carte d'identité sert néanmoins à attester la nationalité suisse et l'identité de son titulaire. S'il semble inéluctable que dans un avenir plus ou moins proche, une carte d'identité biométrique soit nécessaire pour franchir les frontières, chaque citoyen suisse devrait avoir le droit de choisir, en toute connaissance de cause, quelle

clarifier ultérieurement, dans le cadre d'un projet distinct, les exigences techniques et l'organisation requise en matière d'établissement de cartes de ce type. Le Conseil fédéral est ainsi habilité, en vertu de l'al. 2, à régler la question plus tard.

Le service responsable désigné par le canton selon l'art. 4, al. 1, est également chargé de l'examen des demandes de cartes d'identité déposées auprès de la commune de domicile. Comme les communes ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire aux contrôles qui s'imposent dans le registre électronique de l'état civil (INFOSTAR), dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) et dans le système d'information relatif aux documents d'identité (ISA), ni des moyens techniques permettant d'autoriser la production des documents, ces tâches doivent logiquement être confiées à un service cantonal. Celui-ci fait par ailleurs office d'interlocuteur de la Confédération pour ce genre de demandes et il est responsable de leur traitement approprié.

Art. 5, al. 2, let. b et d (nouvelle)

L'art. 5, al. 2, let. b, a été complété de sorte que le Conseil fédéral peut aussi édicter des dispositions concernant les communes de domicile habilitées à recevoir des demandes de cartes d'identité. Quant à la let. d, qui est nouvelle, elle octroie au Conseil fédéral la compétence de régler la manière dont les communes de domicile réceptionnent, traitent et transmettent les demandes de cartes d'identité qui leur sont adressées. Il est en effet essentiel que, dans les cantons concernés, les communes autorisées à établir des cartes d'identité appliquent une procédure uniforme à l'échelon national et tout à fait sûre. En conséquence, il y a lieu de supprimer la procédure en vigueur, qui consiste à remplir des formulaires de demande, à les envoyer par courrier postal, puis à les numériser avant de les traiter. (Cf. ch. 4.1)

Art. 6, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

L'al. 1 régit la procédure applicable à une demande de carte d'identité déposée auprès de la commune de domicile. Cette dernière réceptionne la demande et l'examine en fonction des informations qu'elle détient et des dispositions de l'art. 5, al. 2. Elle contrôle également l'identité du requérant, puis transmet la demande à l'autorité cantonale d'établissement des documents d'identité. L'autorité d'établissement examine alors si les données figurant sur la demande sont exactes et complètes, puis elle contrôle à son tour l'identité du requérant. Les demandes déposées auprès de la commune de domicile sont donc l'objet d'un second contrôle d'identité, qui est effectué, d'une part, sur la base des documents d'identité établis antérieurement et déjà enregistrés dans ISA et, d'autre part, à l'aide d'INFOSTAR. Ce double contrôle est nécessaire parce que seules les autorités cantonales ont accès à ces deux systèmes d'information.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le maintien de la possibilité de demander une carte d'identité sans données biométriques enregistrées électroniquement auprès de la commune de domicile n'est pas dépourvu de conséquences, la première d'entre elles étant que la Confédération

devra gérer et soutenir financièrement deux procédures distinctes. Cette situation occasionnera probablement un surcoût, qu'il n'est toutefois pas possible de chiffrer à ce jour. Actuellement, les demandes de passeports se font obligatoirement auprès des services cantonaux désignés à cet effet ; le requérant peut aussi déposer une demande sur Internet et y convenir d'un rendez-vous en vue de se présenter personnellement dans le service concerné. Quant aux demandes de cartes d'identité, la procédure en vigueur repose sur une technologie introduite en 2003, qui aura bientôt fait son temps. En comparaison d'autres systèmes, cette procédure est longue et exige beaucoup de ressources : pour commencer, les demandes adressées aux communes sont transmises aux cantons par courrier postal ; puis les cantons numérisent les demandes, corrigent les éventuelles erreurs et contrôlent les indications et le droit de disposer d'un document d'identité, avant de finalement autoriser la production dudit document. A l'origine, il était prévu de ne plus appliquer cette procédure dès la fin février 2012. Aujourd'hui, il convient d'étudier, en collaboration avec les cantons, d'autres solutions susceptibles d'être adoptées. Il serait possible d'envisager par exemple une procédure informatisée au niveau de la commune de domicile. Le traitement des demandes sur papier, qui prend du temps et augmente le risque d'erreurs, deviendrait alors superflu. En outre, cette option cadrerait avec la stratégie suisse de cyberadministration, selon laquelle les autorités communiquent entre elles par voie électronique (Stratégie suisse de cyberadministration [« E-Government »], du 24 janvier 2007, ch. 2 Objectifs de la stratégie de cyberadministration ; <http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/00071/index.html?lang=fr>). La réalisation des travaux de développement et la mise en place de l'infrastructure appropriée nécessiteront, sur une durée de deux ans, 3,5 millions de francs environ et deux postes de travail supplémentaires (à 350 000 francs par an, sans compter les cotisations de l'employeur). La modernisation de la procédure de demande de cartes d'identité auprès des communes de domicile entraînera l'apparition de nouvelles tâches et prestations, lesquelles provoqueront un surcroît de travail. Conformément au principe de la couverture des coûts, les frais qui en découleront devront être compensés par les émoluments perçus pour l'établissement des cartes d'identité. Les tâches et prestations supplémentaires n'auront donc pas d'incidence sur le budget de la Confédération. Les fonds nécessaires sont à inscrire dans le budget et le plan financier du DFJP, dont les plafonnements sont à relever en conséquence.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre du présent projet que seront évaluées précisément les conséquences qu'une multiplication des procédures de demande de passeports et de cartes d'identité pourrait avoir sur les émoluments. Si différents modèles de cartes d'identité devaient désormais être proposés, l'effet de synergie s'en trouverait amoindri et les frais de production s'en ressentiraient certainement. Au final, la carte d'identité coûterait donc probablement plus cher.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons avaient prévu les capacités, y compris les ressources en personnel, nécessaires au fonctionnement de leurs centres de saisie non seulement en vue de l'introduction de la modification de la loi au 1^{er} mars 2010, mais aussi en prévision du regroupement des procédures d'établissement des passeports et des cartes d'identité. Or, ils devront revoir cette planification et, au besoin, procéder à des

adaptations afin de pouvoir appliquer les deux procédures distinctes, l'une pour les passeports et l'autre pour les cartes d'identité. Les conclusions de cet examen dépendront des particularismes cantonaux et de l'importance des investissements consentis en relation avec l'actuelle réglementation. Cependant, les cantons nourrissent déjà quelque inquiétude au sujet des futures dispositions. La présente modification de la LDI devrait en effet pouvoir être adoptée le plus rapidement possible afin qu'ils soient en mesure d'établir un planning fiable. Seul un tel scénario leur permettrait de prévoir et de mettre en place à temps les ressources nécessaires, qu'il s'agisse de recruter du personnel, de trouver des locaux ou de conclure, voire de résilier, des contrats de bail. Tout ce qui précède s'applique pareillement aux communes, qui doivent tenir compte de la révision en cours dans leur planification. Quoi qu'il en soit, il convient d'éviter que le délai de deux ans prévu par la disposition transitoire de la LDI n'arrive à échéance sans que les modifications concernées par le présent rapport aient pu entrer en vigueur.

Comme le prévoient déjà les dispositions actuelles, il incombera toujours aux cantons et, le cas échéant, aux communes de financer l'infrastructure nécessaire au traitement des demandes de cartes d'identité. En contrepartie, ils recevront une part des émoluments perçus (principe de la couverture des coûts), de sorte que la présente modification de loi ne leur causera aucuns frais indirects. Néanmoins, il leur appartiendra de procéder au financement préalable. La question de savoir à combien se montera la part des cantons sur les émoluments et celle de savoir si des changements surviendront par rapport à la situation actuelle devront encore être étudiées. Comme aujourd'hui, ce sera aux cantons, en fonction de leurs législations respectives, de régler la répartition des émoluments entre canton et commune de domicile.

5 Constitutionnalité et compatibilité avec le droit international

Le projet de loi 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.

Les modifications prévues sont compatibles avec le droit international, notamment avec l'acquis de Schengen, auquel la Suisse a adhéré dans le cadre de l'accord d'association à Schengen qu'elle a signé. L'UE aurait la compétence d'édicter un acte sur l'harmonisation des dispositions des Etats membres relatives à l'utilisation des moyens d'identification biométriques sur les cartes d'identité, mais elle n'en a pas fait usage à ce jour.

6 Délégation de compétences législatives

L'art. 4a, al. 2, donne au Conseil fédéral la possibilité de décider si les cantons peuvent autoriser les communes de domicile à réceptionner les demandes d'autres types de cartes d'identité.

L'art. 5, al. 2, let. b et d, assigne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions en ce qui concerne, d'une part, les demandes de cartes d'identité auprès

des communes de domicile et, d'autre part, la manière dont celles-ci traitent les demandes en question.