



Rapport

sur les résultats de la procédure de consultation
relative aux initiatives suivantes:

09.439 n lv.pa. Assurer l'accès à une carte d'identité classique, non biométrique, sans puce, à tous les ressortissants suisses
10.308 n lv.ct. TG. Loi sur les documents d'identité. Modification

Janvier 2011

Table des matières

1. Liste des participants à la procédure de consultation avec leur abréviation.....	3
2. Situation initiale.....	5
3. Avant-projet	5
4. Appréciation du projet par les participants à la consultation.....	5
4.1 Vue d'ensemble	5
4.1.1 Maintien d'une carte d'identité sans puce dans l'éventualité de l'introduction de la carte d'identité à puce lisible électroniquement.....	5
4.1.2 Possibilité de demander la carte d'identité sans puce auprès de sa commune si le canton accepte cette pratique	6
4.2 Remarques générales.....	6
5. Remarques particulières.....	8
5.1 Art. 2, al. 2 ^{ter}	8
5.2 Art. 4a, al. 1.....	8
5.3 Art. 4a, al. 2.....	9
5.4 Art. 5, al. 2.....	9
5.5 Art. 6, al. 1 ^{bis}	9
6. Autres remarques	9

1. Liste des participants à la procédure de consultation avec leur abréviation

Cantons

ZH	Conseil d'Etat du canton de Zurich
BE	Conseil-exécutif du canton de Berne
LU	Département de justice et de sécurité du canton de Lucerne
AG	Conseil d'Etat du canton d'Argovie
AI	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BL	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne
BS	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat du canton de Genève
GL	Conseil d'Etat du canton de Glaris
GR	Conseil d'Etat du canton des Grisons
JU	Gouvernement du canton du Jura
NE	Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel
NW	Landammann et Conseil d'Etat du canton de Nidwald
OW	Conseil d'Etat du canton d'Obwald
SH	Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse
SZ	Conseil d'Etat du canton de Schwyz
SO	Conseil d'Etat du canton de Soleure
SG	Gouvernement du canton de Saint-Gall
TI	Conseil d'Etat du canton du Tessin
TG	Conseil d'Etat du canton de Thurgovie
UR	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Uri
VD	Conseil d'Etat du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais
ZG ¹	Chancellerie d'Etat du canton de Zoug

¹ Corroboire en outre l'avis de l'ASCP

Partis politiques

PCS	Parti chrétien-social suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PLR	PLR - Les libéraux-radicaux
Les Verts	Grüne / Les Verts / I Verdi
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Organisations, associations et milieux intéressés

OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
CP	Centre patronal
droitsfondamentaux.ch	Association "Droits fondamentaux Suisse"
sec suisse ²	Société suisse des employés de commerce
Prontophot	Prontophot (Suisse) SA
UPS ²	Union patronale suisse
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
USP	Union suisse des paysans
ACS	Association des communes suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
UVS	Union des villes suisses
ASSH	Association suisse des services des habitants
ASCP	Association des services cantonaux des passeports

² N'ont pas souhaité donner leur avis.

2. Situation initiale

La Commission des institutions politiques du Conseil national a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) et les Services du Parlement, le 21 octobre 2010, d'organiser une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des organisations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que des organisations faîtières de l'économie et des milieux intéressés, sur l'avant-projet de mise en œuvre des deux initiatives citées en première page. La consultation est terminée depuis le 21 janvier 2011.

3. Avant-projet

A la suite de l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (loi sur les documents d'identité, LDI), le 1^{er} mars 2010, il est prévu que les demandes de carte d'identité soient adressées exclusivement aux autorités cantonales d'établissement à partir du 1^{er} mars 2012. Ladite loi donne compétence au Conseil fédéral de décider si des cartes d'identité non biométriques pourront encore être établies. L'avant-projet de la Commission des institutions politiques du Conseil national vise à modifier la LDI de manière à ce que les cantons puissent décider eux-mêmes de la possibilité de déposer une demande dans la commune de domicile et à ce que des cartes d'identité sans puce puissent être émises sur demande.

4. Appréciation du projet par les participants à la consultation

4.1 Vue d'ensemble

Les deux questions principales concernent le maintien d'une carte d'identité sans puce dans l'éventualité de l'introduction de la carte d'identité à puce lisible électroniquement, d'une part, et la possibilité de demander une carte sans puce auprès de la commune si le canton accepte cette pratique, d'autre part.

4.1.1 Maintien d'une carte d'identité sans puce dans l'éventualité de l'introduction de la carte d'identité à puce lisible électroniquement

Pour le maintien:

Gouvernements cantonaux: ZH; BE³; AG; AI, AR; BL; GL; NE; NW; SH; SZ; SG; TI; TG; VD; VS; ZG

Partis: PCS; PDC; PLR; Les Verts; PS; UDC

Associations et organisations: CP; droitsfondamentaux.ch; OSE; Prontophot; SAB; USP; USAM; ACS; UVS; ASSH

Contre le maintien:

Gouvernements cantonaux: LU; BS; FR; GE; GR; JU; SO; UR

³ Fait preuve d'une certaine compréhension pour la question.

4.1.2 Possibilité de demander la carte d'identité sans puce auprès de sa commune si le canton accepte cette pratique

Les cantons doivent pouvoir décider:

Gouvernements cantonaux: ZH; BE; LU; AG; AI; BL; BS; GL; NE; SH; SZ; SG; TG; UR; VD; VS; ZG

Partis: PCS; PDC; PLR; Les Verts; PS; UDC

Associations et organisations: CP; SAB; USP; USAM; ACS; ASCP⁴

Contre le dépôt de la demande auprès des communes:

Cantons: AR; FR; GE; GR; JU; NW; OW; SO⁵; TI

Pour l'obligation de déposer la demande auprès des communes:

Associations et organisations: ASSH; UVS

4.2 Remarques générales

AG, BL, NE, SZ et SH sont favorables à la solution proposée, dans laquelle les citoyens suisses continuent de pouvoir obtenir une carte d'identité traditionnelle, sans données biométriques enregistrées sur une puce, et en font la demande auprès de leur commune. Ils sont conscients des coûts engendrés par la possibilité de faire établir différents types de cartes d'identité en l'absence de synergies (AG).

VD salue le fait qu'une carte d'identité sans puce puisse subsister. Le maintien de deux processus parallèles ne lui paraît pas si compliqué.

Le canton du TI est lui aussi favorable au maintien d'une carte d'identité sans puce, mais il doute qu'il soit judicieux d'accepter que la demande soit adressée à la commune et soutient l'établissement centralisé des cartes d'identité sans puce. Les demandes des communes continueraient d'être contrôlées par les bureaux cantonaux des passeports, car les communes n'ont pas accès aux systèmes d'information nécessaires. De plus, l'établissement de la carte d'identité sans puce par les communes remettrait en question, y compris au terme du délai de transition de deux ans, l'amortissement des investissements des centres d'établissement de documents d'identité, à la charge des cantons.

AI, SG ainsi que le PLR, Les Verts et le PS appuient l'ensemble de la révision proposée. ZH peut approuver la nouvelle réglementation proposée, mais signale qu'elle ne devrait pas faire obstacle aux évolutions à venir dans le domaine des documents d'identité. GL suppose que la révision proposée aura l'approbation de la population et des communes et il l'accepte pour cette raison. TG adhère à la modification proposée de la LDI, d'autant plus qu'elle mettra en œuvre l'initiative du canton, et part du principe que les modifications seront neutres en termes de coût, pour les cantons et les communes.

BE, BS, UR, VD et VS saluent ou estiment praticable ou jugent très important que les cantons, comme le prévoit l'initiative Hannes Germann, puissent décider que la demande soit

⁴ Fait preuve de compréhension pour la question.

⁵ Donne la préférence à la solution centralisée, mais peut accepter la possibilité d'une demande auprès de la commune pour des raisons de proximité avec le citoyen.

déposée auprès des communes ou non.

AR salue lui aussi que des cartes d'identité sans puce puissent encore être établies après le 1^{er} mars 2012, mais juge erroné que la possibilité soit offerte dans toutes les communes. L'art. 4, al. 1, LDI actuellement en vigueur, qui donne aux cantons la compétence de désigner les services chargés d'établir les documents d'identité, suffit à ses yeux. Les inconvénients de deux procédures de demande pèsent trop lourd par rapport à une procédure uniforme.

Pour ZG, les points les plus importants sont satisfaits: les cantons désignent les services pouvant réceptionner les demandes de carte; il est possible d'établir une carte d'identité sans puce; l'option de la carte d'identité à puce, dans le sillage de l'évolution internationale, n'est pas freinée.

NW est lui aussi d'avis qu'il faut permettre aux citoyens suisses de se faire établir une carte d'identité traditionnelle, non biométrique, sans puce, mais il est contraire à la mise en place d'infrastructures dans les communes. Vu la taille du pays, la compétence donnée aux bureaux cantonaux des passeports d'établir tous les documents d'identité a fait ses preuves.

SO constate que la question qui se pose est la même que pour l'introduction du passeport 10: la centralisation et la décentralisation sont une nouvelle fois incompatibles. Pour des raisons d'efficacité, de concentration du savoir-faire dans les centres de compétence et d'économies, le canton donne la préférence à la variante centralisée. Mais SO comprend que la carte d'identité puisse être demandée auprès de la commune pour des raisons de proximité avec le citoyen.

BS et OW ne trouvent pas assez logiques les raisons pour lesquelles l'établissement de cartes d'identité non biométriques devrait être ancré dans la loi si lesdites cartes doivent uniquement servir à moyen terme de pièce d'identification à l'intérieur des frontières du pays et sont appelées à disparaître tôt ou tard faute de demande.

GE est opposé au maintien d'une carte d'identité sans puce si une carte d'identité à puce lisible électroniquement est introduite, car l'existence de deux procédures entraînerait un surcoût. Si on optait pour une carte d'identité sans puce, il faudrait que la demande soit déposée non pas auprès des communes, mais du bureau des passeports. L'expérience genevoise montre que de nombreux citoyens qui ne souhaitent demander qu'une carte d'identité et pourraient le faire auprès de leur commune préfèrent déposer leur demande de carte d'identité au bureau cantonal des passeports (notamment pour économiser le prix de la photo à fournir).

Le canton des GR est contre la révision de la LDI. Il estime qu'il n'est pas judicieux de réviser une nouvelle fois la loi peu après la votation populaire. La procédure de demande devrait être réglée de manière uniforme à l'échelle de la Suisse et il faudrait abandonner les solutions cantonales individuelles. L'évolution des documents de voyage et d'identité exige de la souplesse et une compétence correspondante du Conseil fédéral et il serait erroné de se fermer aux évolutions à venir dans le domaine des documents d'identité. Les cantons, confiants dans la LDI révisée, ont en outre engagé de gros investissements à la suite de la votation populaire et en vue de son entrée en vigueur (GR: plus de 2 millions de francs), qui seraient en grand partie caducs en cas d'abandon de la centralisation des cartes d'identité au terme du délai de transition de deux ans. Une nouvelle planification, associée à un redimensionnement des centres de documents d'identité existants, ne pourrait être judicieuse en termes économiques. Il faut également considérer que les demandes de cartes d'identité déposées auprès des communes engendrent davantage de coûts pour les requérants en

raison de la photo qu'ils doivent apporter (jusqu'à 40 francs). La tendance actuelle est à la biométrie des documents d'identité. Le canton des GR juge également faible le besoin de pouvoir obtenir la carte d'identité auprès de la commune.

FR constate que la révision proposée remet en cause la volonté populaire et, pour cette raison, juge la proposition de modification inopportune.

Le canton du JU n'a pas fait usage du délai de transition prévu et a opté pour une procédure uniforme auprès du bureau cantonal des passeports, claire pour tous les citoyens. Deux procédures parallèles seraient source de confusion. Le canton juge donc inutiles les modifications proposées et demande qu'on y renonce.

LU estime inefficace de proposer deux variantes de cartes d'identité et par conséquent rejette le projet. Si la variante de la carte d'identité sans puce devait finalement être proposée, LU salue que les cantons puissent décider eux-mêmes si la commune de domicile ou l'autorité cantonale doit réceptionner les demandes. La procédure centrale choisie par LU pour l'établissement des cartes d'identité est conviviale et efficace.

L'UDC soutient l'ancrage dans la loi de la possibilité d'obtenir une carte d'identité classique. Elle demande qu'aucun autre type de document, à côté du passeport à puce, ne soit soumis à l'obligation d'être muni d'une puce.

L'ACS et le SAB saluent la réglementation proposée car elle tient compte du droit constitutionnel à un service public de qualité et en quantité égales et qu'elle respecte le principe de subsidiarité.

5. Remarques particulières

5.1 Art. 2, al. 2^{ter}

OW, JU et l'ASCP demandent que cette disposition soit biffée. Le Conseil fédéral doit pouvoir fixer les types de document, comme le prévoit la législation en vigueur.

S'il fallait, à l'avenir, proposer deux cartes d'identité, l'une biométrique, l'autre pas, cela serait synonyme de dépenses supplémentaires pour l'administration et cela représenterait un véritable défi d'informer les citoyens sur les avantages et les inconvénients de deux cartes d'identité (LU). L'expérience a déjà été faite à l'époque où il était possible de demander aussi bien un passeport muni d'une puce qu'un passeport sans puce (2006-2010).

Le PS part du principe que cette disposition est liée à un droit clair et que ce lien doit être noté en conséquence dans la documentation juridique.

L'UDC demande que cet alinéa soit formulé comme suit: *"Tous les ressortissants suisses ont droit, dans tous les cas, à une carte d'identité traditionnelle sans puce, non biométrique."* Cette disposition est claire et souligne la notion de droit.

droitsfondamentaux.ch propose la formulation suivante: *"Les cartes d'identité sont également disponibles sans puce et sans relevé des empreintes digitales."*

5.2 Art. 4a, al. 1

ZH salue explicitement la liberté de choix laissée au canton. La solution choisie par ZH pourrait ainsi être maintenue.

Si les cartes d'identité devaient pouvoir être demandées auprès des communes, LU salue

l'intention, exprimée dans le rapport, de moderniser la procédure de demande. On peut supposer que l'émolument perçu pour l'établissement de la carte d'identité reste fixé uniformément par la Confédération pour tous les cantons. Cela signifierait que les citoyens des cantons ayant opté pour une procédure centralisée, moins coûteuse, devraient cofinancer indirectement le surplus de dépenses en découlant pour la Confédération et les cantons proposant deux procédures. LU rejette ce cofinancement.

L'ASSH propose la formulation suivante: *"Les cantons autorisent les communes de domicile à réceptionner les demandes de cartes d'identité sans puce. Ce sont alors les services responsables désignés par les cantons selon l'art. 4, al. 1 qui constituent l'autorité d'établissement chargée de l'examen et du traitement de ces demandes. Les communes de domicile sont indemnisées en fonction de leurs dépenses."* La formulation potestative est rejetée.

L'UVS demande que cet article soit formulé comme suit: *"Les cantons autorisent les communes de domicile à réceptionner les demandes de cartes d'identité sans puce et les indemnisent de leurs dépenses."*

5.3 Art. 4a, al. 2

BE, OW, UR, VS et l'ASCP proposent la précision suivante: *Le Conseil fédéral peut permettre aux cantons d'autoriser les communes de domicile à réceptionner également les demandes de cartes d'identité traditionnelles, non biométriques.* La formulation de l'avant-projet pourrait sinon être interprétée dans le sens que les demandes de cartes d'identité biométriques peuvent également être déposées auprès des communes. ZH propose pour la même raison la formulation suivante: *"Le Conseil fédéral peut permettre aux cantons d'autoriser les communes de domicile à réceptionner les demandes d'autres types de cartes d'identité sans puce."*

5.4 Art. 5, al. 2

BS et NE saluent explicitement la compétence donnée au Conseil fédéral d'édicter des dispositions uniformes pour toute la Suisse sur la manière dont les communes doivent traiter les demandes de cartes d'identité et leur donner suite. BS demande que les autorités fédérales décident rapidement de la nouvelle procédure d'établissement des cartes d'identité non biométriques et présentent les dépenses des cantons et des communes.

5.5 Art. 6, al. 1^{bis}

L'ASSH écrit que la vérification de l'identité des personnes sur la base des documents présentés ne pourrait être effectuée que par la commune où se trouve physiquement le requérant. Il ne serait pas possible de procéder à un second examen au niveau du canton. Il faudrait également permettre aux communes de domicile d'accéder à Infostar. En conséquence, cet alinéa peut tout simplement être supprimé.

L'UVS propose la formulation suivante: *"Les communes de domicile examinent les demandes de cartes d'identité qui leur sont adressées via Infostar, vérifient l'identité du requérant et si les demandes sont correctes et complètes, et les transmettent à l'autorité cantonale d'établissement des documents d'identité."*

6. Autres remarques

BE, AR, NE, OW, UR, VS et l'ASCP saluent le maintien de l'enregistrement central obligatoire des données et par là même le rejet de l'initiative demandant "que l'enregistrement centralisé des données biométriques ne soit pas obligatoire". La pratique a montré que le système d'information est extrêmement utile dans le travail quotidien et qu'il est à même d'empêcher efficacement l'obtention frauduleuse de documents d'identité. ISA permet également d'assurer, en cas de perte de documents d'identité à l'étranger, que l'identité d'une personne

soit rapidement vérifiée et que des documents de remplacement lui soient rapidement établis.

BS et VD soulignent que le surplus de dépenses dû à la mise en place de deux procédures parallèles devrait être couvert par les émoluments, selon le principe de la couverture des coûts. Il n'est pas question de faire supporter ces coûts aux cantons ou aux communes.

BE, AG, NE, UR, VD, VS, CP et l'ASCP signalent l'importance que les citoyens soient informés des avantages et des inconvénients de chaque type de carte.

AR préférerait que la procédure de demande soit assouplie de manière à permettre à tous les Suisses de déposer leur demande de document d'identité dans n'importe quel canton (indépendamment de leur domicile).

ZH évoque l'incertitude que les initiatives parlementaires ont engendrée dans la planification des cantons. Ces derniers ont donc besoin que le Parlement exécute promptement son travail législatif. Si la liberté de choix des cantons prévue à l'art. 4a, al. 1 devait être abandonnée ou si la procédure législative prenait du retard, il faudrait prolonger de deux ans le délai de transition prévu dans la loi pour la réunion des procédures.

BE, OW et UR continuent de soutenir la décision d'appliquer la même procédure à tous les types de cartes d'identité et de miser sur des synergies à l'intérieur des directions et des offices (collaboration avec les offices d'état civil dans l'organisation des centres d'établissement, reprise de la saisie biométrique par le service des migrations), afin de pouvoir offrir un même service public de qualité.

LU juge nécessaire que le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la procédure de demande et note que le travail des bureaux cantonaux des passeports pourrait augmenter en raison de la vérification des données. La première saisie effectuée par les communes est moins uniforme, l'expérience le prouve, que celle des bureaux des passeports.

NE juge opportun qu'une nouvelle procédure électronique d'établissement des cartes d'identité soit introduite dès que possible dans les communes. Tous les documents munis d'une puce doivent être demandés auprès d'un centre cantonal.

SH indique que la modernisation prévue de la procédure de demande aura des répercussions financières pour les cantons, au moins lors du préfinancement des investissements. L'approbation de la modification de la loi proposée doit donc dépendre de la clarification préalable de ce point central du projet.

SO se pose beaucoup de questions sur une carte d'identité qui ne pourrait être utilisée qu'en Suisse pour attester de son identité. Ce type de document paraît superflu.

L'OSE demande que le projet soit adapté afin qu'il soit possible de s'écarter du principe de la comparution personnelle dans le cas où l'identité peut être attestée de façon certaine d'une autre manière, si la comparution nécessite un trop long déplacement.

Prontophot trouve contestable que la fourniture de photos n'entraîne pas une réduction des émoluments et demande qu'on examine la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire de différencier les émoluments perçus pour les cartes d'identité sans puce et pour les cartes d'identité à puce qui seraient introduites. La société signale en outre qu'une adaptation de la procédure d'établissement des cartes d'identité à celle du passeport 10 aurait pour conséquence de supprimer purement et simplement son principal domaine d'activités, la photo

d'identité. Prontophot indique également que les exigences imposées aux photos d'identité en Suisse sont strictes, comparées à celles de l'Europe, et est convaincue qu'une photo scannée ou transmise sur CD-ROM permettrait une excellente saisie de l'image faciale pour le passeport 10.

L'ASSH estime que la procédure actuelle, via formulaire de demande, est simple, pratique, sans doute rentable, et qu'elle est une solution idéale pour les petites communes. Si les considérations du rapport devaient impliquer qu'il faut une procédure informatisée à l'échelle de la Suisse, l'ASSH n'est pas de cet avis. L'ASSH demande également que non seulement les cantons, mais aussi les services des habitants soient associés suffisamment tôt à la préparation du projet, car c'est le seul moyen d'assurer qu'une solution praticable soit mise au point pour les communes comme pour les clients.

droitsfondamentaux.ch demande que l'art. 11, al. 2, LDI soit complété comme suit: *"L'utilisation de photographies et d'empreintes digitales tirées de la base de données sur les documents d'identité dans le travail policier normal est explicitement exclue."* Cela permettrait de prévenir toute réinterprétation de la loi et de clarifier les choses.