



Procédure de consultation
FER No 16-2017

Personnes responsables:
Mme Olivia Guyot Unger
M. Hervé Nicolier
M. Yannic Forney

Date de réponse:
29 mai 2017

Loi fédérale sur les moyens d'identification électronique reconnus (loi e-ID)

1. Présentation générale

Par décision du 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer, en collaboration avec les autres départements compétents un concept et un projet de loi relatifs à des moyens d'identification électronique officiels qui puissent être proposés conjointement avec la carte d'identité. La première ébauche du concept a fait l'objet d'une consultation en 2014 et 2015 et, compte tenu des résultats, celui-ci a été remanié.

Les échanges passent effectivement de plus en plus par des voies dématérialisées. Afin de pouvoir faire des transactions importantes sur Internet, les partenaires ont besoin de se fier à l'identité de leur interlocuteur. Le Conseil fédéral souhaite ainsi créer le cadre juridique et organisationnel en vue de la reconnaissance par l'Etat de moyens d'identification électronique et de leurs fournisseurs. Plus concrètement, dans la sphère numérique, chaque système propose de nos jours son propre mécanisme d'identification, ce qui amène à des frais élevés. Selon le projet, des moyens d'identification électroniques (e-ID) acceptés et compatibles avec tous les systèmes permettraient de conclure des transactions et de faire des démarches administratives sur Internet de manière plus efficace.

Dans la nouvelle réglementation proposée, le Conseil fédéral propose un mécanisme de partage des tâches entre l'Etat et le secteur privé. Plus formellement, les fournisseurs d'identité (du secteur public ou privé) satisfaisant aux conditions requises seront habilités par la Confédération (organisme fédéral de reconnaissance) à délivrer des e-ID reconnus et à gérer des systèmes e-ID reconnus. Des systèmes tels que ceux de la Poste et des CFF pourront par exemple être reconnus par la Confédération.

Etant donné que toutes les transactions ne demandent pas le même degré de sécurité, trois niveaux de garantie sont prévus pour l'e-ID : faible, substantiel et élevé. Le niveau de garantie requis pour les différents types d'applications est déterminé dans les réglementations spéciales ou par les exploitants d'un service utilisateur du secteur privé.

La réglementation prévoit également la mise en place d'un service fédéral chargé de transmettre aux fournisseurs reconnus d'e-ID les données d'identité nécessaires tirées des registres de la Confédération. La première fois, la personne concernée devra donner son accord exprès.

Les données d'identité seront transmises contre émoluments dans l'objectif de financer les deux services de la Confédération. Le service d'identité serait créé au Département fédéral de justice et police, qui a la responsabilité des banques de données pertinentes. L'organisme de reconnaissance fera partie du Département fédéral des finances (qui assume déjà des tâches dans le domaine de la sécurité des TIC). Selon le rapport explicatif (p.12), l'introduction d'e-ID reconnus va requérir un investissement financier de 6,5 millions de francs de la part de la Confédération.

2. Considérations

A) Politico-économiques

Au cours de ces quinze dernières années, les expériences réalisées au sein des pays européens montrent des résultats plutôt mitigés. L'Allemagne, en particulier, a introduit une carte d'identité électronique et la moitié de la population allemande la possède à l'heure actuelle. Toutefois, il s'est avéré que cette carte a bénéficié d'un accueil peu favorable auprès du secteur privé et des citoyens en raison de la difficulté d'utilisation du système et du coût. Dans plusieurs pays, les systèmes déployés à grands frais n'ont pas encore fait leurs preuves. En Suisse, si de tels instruments (e-ID) sont utilisés ou développés, notre Fédération ne peut que recommander de tenir compte des expériences réalisées à l'étranger afin de ne pas commettre les mêmes erreurs.

Concernant la reconnaissance mutuelle des systèmes e-ID entre la Suisse et l'UE, le rapport explicatif fait mention (p.14) de la nécessité de conclure sur ce point de nouveaux accords bilatéraux. Si notre Fédération voit d'un œil positif la conclusion de tels accords, elle se demande si cette option est vraiment réaliste compte tenu de nos relations compliquées avec l'UE au cours de ces dernières années.

Par ailleurs, la loi e-ID crée de nouvelles tâches pour l'administration fédérale (création du service d'identité ainsi que de l'organisme de reconnaissance), ce qui implique des coûts. Le rapport explicatif mentionne un coût de 6,5 millions de francs, 1,5 million de francs de coûts d'exploitation informatique annuels et 0,7 million de francs pour les frais en personnel. Il est clairement indiqué que ces dépenses seront compensées à moyen terme par les recettes provenant des émoluments. Notre Fédération regrette qu'un plan de financement complet ne soit pas présenté avec cet avant-projet de loi ainsi qu'une appréciation globale des émoluments demandés. Faut-il rappeler ici que les expériences réalisées dans certains pays de l'UE ont échoué en raison notamment des coûts ?

De plus, il ne faudrait pas que le budget prévu par les nouvelles tâches ne soit amené à grossir année après année, sachant que les projets informatiques nécessitent beaucoup de ressources financières et que, in fine, des charges supplémentaires pèsent sur les personnes morales ou physiques pour financer un tel système. Cela ne serait pas très bien perçu, alors que la conjoncture reste difficile et que la Suisse est toujours confronté à la force de son franc.

B) Techniques

D'un point de vue technique, différents point méritent une attention particulière :

Notre Fédération est d'avis que les besoins d'interopérabilité et d'évolutivité doivent être pris en compte. En effet, le respect des standards informatiques actuels (SAMLv2, OAuth2, OpenIDConnect) est indispensable pour permettre une large diffusion auprès des fournisseurs de service, et maîtriser les coûts d'implémentation. Le développement des services en situation de mobilité doit également être intégré dans la réflexion (OAuth2 for Native Apps par exemple).

Par construction, un tel dispositif, peut présenter des failles de sécurité et ceci d'autant plus qu'il est utilisé par de nombreuses personnes. En d'autres termes, si le système se fait « hacker », il pourrait poser de graves difficultés.

Ainsi, la sécurité de l'ensemble du dispositif est la clef de voûte d'une utilisation à large échelle. Les mesures sécuritaires doivent être intégrées dans l'ensemble des étapes de construction et d'exploitation d'un tel projet. La compromission d'un tel système aurait des conséquences sociales et économiques beaucoup plus importante qu'un système très fortement décentralisé.

Notre Fédération souligne également que la mise en œuvre ou l'utilisation de registre apportent de la valeur à partir du moment où la qualité des données est satisfaisante. Il existe statistiquement un pourcentage résiduel d'erreur dont il faut tenir compte. La mise en place du registre UPI a nécessité des efforts importants pour corriger les cas d'attribution de NAVS13 erronés. Si l'incidence métier est restée relativement faible, qu'en serait-il de l'utilisation d'une identité électronique erronée ? Prévoir des processus d'exception permet d'éviter qu'un usager ne soit pris au piège dans un engrenage administratif inextricable qui, porté dans la presse nuirait passablement à la crédibilité du dispositif.

C) Juridiques

C. 1. Remarques juridiques générales

Notre Fédération prend acte que les dispositions du projet de loi fédérale sur les moyens d'identification électronique reconnus (loi e-ID) sont compatibles avec la réglementation internationale, en particulier avec le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (**règlement eIDAS**)¹.

Nous nous plaignons à relever, tout comme les auteurs du projet, qu'il convient impérativement d'éviter « d'essuyer des plâtres » comme l'a fait l'Allemagne avec sa carte d'identité électronique, trop difficile à utiliser au quotidien et très onéreuse².

En ce qui concerne la fonction de l'e-ID et plus particulièrement la procédure de reconnaissance (et la certification) des systèmes e-ID, le renvoi aux procédures des plateformes de communication sécurisées dans les domaines des signatures électroniques et des procédures pénales, civiles et en matière de poursuites pour dettes et faillite (LP)³ nous laisse perplexe.

En effet, en l'état, les **possibilités offertes par la loi sur la signature électronique (SCSE⁴) et ces plateformes sont peu ou mal utilisées**, notamment par les praticiens du droit. La **complexité** d'utilisation de celles-ci pour les utilisateurs et les problèmes de **sécurisation** des informations circulant via ces plateformes, nécessaire à la garantie de la **confidentialité** des contenus transmis, figurent parmi les principaux obstacles à une utilisation plus répandue.

Si la mise en place de l'e-ID se borne à renvoyer les utilisateurs à la SCSE et à ces procédures, sans amélioration notamment dans le sens d'une simplification, nous y voyons un **obstacle majeur à une large utilisation du système**, souhait exprimé par les auteurs du projet et partagé par notre Fédération.

C. 2. Commentaire article par article⁵

Ad. article 4 PL – Reconnaissance des fournisseurs d'identité (FI)

Notre Fédération décèle une difficulté en lien avec la **lettre a) de l'alinéa 2** de cette disposition.

En effet, cette disposition stipule que **seuls les FI qui ont leur siège social en Suisse** pourront être reconnu par l'organisme compétent.

¹ Cf. rapport explicatif relatif à l'avant-projet de Loi fédérale sur les moyens d'identification électronique reconnus (loi e-ID – ci-après « rapport explicatif »), pages 2 et 3

² Cf. rapport explicatif, page 15

³ Cf. rapport explicatif, page 4

⁴ RS 943.03

⁵ Les dispositions non-mentionnées aux termes de la présente prise de position sont celles pour lesquelles la FER n'a pas de remarque à formuler

Or, le rapport mentionne expressément⁶ que *le Conseil fédéral s'est efforcé de ne pas exclure la possibilité de la notification au sens du règlement eIDAS. (...) les e-ID reconnus en Suisse pourront obtenir la reconnaissance européenne. A cet effet, la conclusion d'un accord bilatéral avec l'UE ou chaque Etat membres sera nécessaire.*⁷

Ainsi, dans le contexte de la reconnaissance des e-ID, il est douteux que l'UE – ou l'Etat membre concerné – accepte celle-ci sans la reconnaissance en parallèle des FI européens en Suisse.

Ad. article 10 PL – Traitement et transmission des données

Notre Fédération salue la mention expresse figurant aux termes de cette disposition qui oblige l'obtention du **consentement du titulaire de l'e-ID pour la transmission des données** d'identification personnelles ainsi que le **traitement limité de ces données par l'Etat et les FI**.

Ad. article 11 PL – Expiration de la reconnaissance et 24 – Responsabilité

Nous nous interrogeons quant à la continuité de la responsabilité des FI en cas de cessation programmée de leurs activités, par exemple sous la forme **d'une responsabilité solidaire du FI qui cesse son activité et du FI qui la reprend**.

Par ailleurs, nous nous étonnons qu'outre la procédure de faillite, les procédures de sursis concordataire et de concordat par abandon d'actifs ne soient pas mentionnées.

Nous proposons en conséquence que ces questions soit réglementées par analogie avec les articles 333 et suivants du Code des obligations (CO – transfert des rapports de travail) et 335k CO (absence de plan social obligatoire pendant une procédure de faillite ou de concordat).

Le renoncement, par les auteurs du projet, à instaurer une responsabilité causale à l'instar de celle prévue à l'art. 17 SCSE⁸ nous apparaît en revanche positive, car incitative, notamment, pour le secteur privé pour proposer des services en qualité de FI.

Ad. article 12 PL – Mesures de surveillance et retrait de la reconnaissance

Notre Fédération estime que le libellé de l'alinéa 3 lettre d. de cette disposition n'est **pas assez dissuasif**, notamment en termes de protection de la population et de prévention contre la commission de nouvelles infractions.

Nous proposons en conséquence le libellé suivant : *Si une personne responsable, notamment des systèmes e-ID, a été condamnée par un jugement entré en force pour une infraction pénale.*

Ad. article 13 PL – Système e-ID subsidiaire de la Confédération

Cette disposition part du postulat qu'aucun acteur du secteur privé ne demande la reconnaissance de son système e-ID d'un niveau de garantie substantiel ou élevé.

Or, seule l'absence de **rentabilité** conduira, le cas échéant, un acteur privé à renoncer à demander la reconnaissance de son / ses système(s).

⁶ Cf. rapport explicatif, page 40

⁷ Ce sont les soussignés qui mettent en exergue

⁸ loi sur la signature électronique, RS 943.03

Par conséquent, il serait utile, en termes de prévisibilité budgétaire, de connaître **le coût** pour les contribuables suisses que générerait la reprise de ces activités par la Confédération elle-même.

Ad. article 17 PL – Devoirs (des fournisseurs d'identité)

Nous estimons, en ce qui concerne notamment l'alinéa 1 lettre c. de cette disposition, que les auteurs du PL n'ont pas suffisamment pris en compte les **contraintes de rentabilité** des potentiels acteurs privés intéressés à intervenir comme fournisseurs d'identité.

Le fait d'obliger les fournisseurs d'identité à démontrer en tout temps la validité des tous les e-ID qu'ils ont établis et permettre la vérification de ceux-ci de manière gratuite ne nous apparaît pas réaliste pour les entreprises concernées.

Notre Fédération souhaite donc la **suppression de la référence à la gratuité** aux termes de cette disposition.

Nous relevons en outre une erreur de dactylographie à l'alinéa 1 lettre d) : le renvoi à l'art. 4 al. 1 let. e doit être remplacé par un renvoi à l'art. 4 al. 2 let. e.

En conclusion, notre Fédération émet un préavis favorable à cette loi e-ID **pour autant** qu'il soit tenu compte des remarques précitées, en particulier :

- Les expériences réalisées dans d'autres pays doivent servir de point de référence afin de ne pas commettre les mêmes erreurs ;
- Les coûts d'un tel dispositif ne doivent pas augmenter de manière disproportionnée ;
- Les besoins d'interopérabilité et d'évolutivité ainsi que le développement des services en situation de mobilité doivent faire partie de la réflexion dans son ensemble ;
- Les mesures sécuritaires doivent être intégrées dans l'ensemble des étapes de construction et d'exploitation d'un tel projet ;
- Il faudra veiller à une utilisation du système qui ne soit pas trop « lourd techniquement » pour les utilisateurs ;
- La reconnaissance parallèle des FI devra si possible être garantie entre la Suisse et les pays de l'UE, par exemple par la conclusion d'un accord bilatéral en la matière ;
- Des précisions devront être apportées sur la continuité de la responsabilité des FI en cas de cessation programmée de leurs activités ;
- La portée de l'article 12PL devrait être plus large afin que l'effet soit dissuasif ;
- Il sera nécessaire de tenir compte d'une manière plus approfondie des contraintes de rentabilité des potentiels acteurs privés intéressés à intervenir comme fournisseurs d'identité.