

Prise de position

Consultation sur la loi fédérale sur l'identité électronique et autres moyens de preuve électroniques (loi e-ID, LeID)

Assemblée plénière du 23 septembre 2022

Le Conseil fédéral a mis en consultation la loi fédérale sur l'identité électronique et autres moyens de preuve électroniques le 29 juin 2022. Les gouvernements cantonaux se prononcent comme suit sur le projet :

1. Remarques générales

1.1. Appréciation générale

- 1 Les gouvernements cantonaux soutiennent le projet de nouvelle loi e-ID. Ils constatent avec satisfaction qu'il a été élaboré rapidement et avec l'ensemble des acteurs cantonaux et privés. Ils estiment que l'introduction d'une identité numérique unique émise par l'État est indispensable à la Suisse si elle veut rester compétitive et faire progresser la numérisation de l'administration publique.
- 2 Les gouvernements cantonaux considèrent que le présent projet tient compte de manière appropriée et intelligible des réserves qui ont conduit au rejet de la loi fédérale sur les services d'identification électronique en mars 2021. Ils relèvent en particulier les points suivants :
 - contrairement à la loi rejetée en votation, le nouveau projet prévoit que l'émission de l'e-ID relève d'une instance publique et que l'infrastructure nécessaire sera fournie par la Confédération ;
 - les principes de minimisation des données, d'enregistrement décentralisé des données et de protection des données dès la conception (« *privacy by design* ») répondent à des préoccupations importantes de la population. La Suisse s'aligne ainsi également sur la législation européenne (en particulier sur la révision prévue du règlement eIDAS) ;
 - le projet prend en considération les développements européens et habilite le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des preuves d'identité électroniques entre la Suisse et l'étranger ;
 - l'utilisation de l'infrastructure de confiance pour émettre d'autres moyens de preuve électroniques et la gratuité de l'e-ID pour les particuliers contribueront à une diffusion plus rapide du dispositif et renforceront l'adhésion.

1.2. Définitions

- 3 La LeID contient toute une série de termes techniques tels que *moyen de preuve électronique, vérificateur, registre, identificateur*. Peu courants, ils méritent une définition plus précise. Ils sont certes en partie définis dans certains articles (art. 16 « vérificateur ») ou dans le rapport explicatif, mais la loi serait plus intelligible et la systématique renforcée si une nouvelle clause (art. 2 par ex.) contenait une définition des principaux termes employés. À noter qu'il convient de faire une distinction précise entre « moyens de preuve électroniques » (terme générique qui comprend l'e-ID et les autres moyens de preuve électroniques) et « autres moyens de preuve électroniques ».

1.3. Sécurité et convivialité

- 4 La convivialité des applications comptera parmi les critères déterminantes de la diffusion à venir de l'e-ID et de l'infrastructure de confiance. L'accès et l'utilisation doivent être aussi simples et faciles que possible pour toutes les personnes concernées, un point sur lequel de précédents projets comme la *signature électronique qualifiée* ont échoué. Dans le même temps, la convivialité ne doit pas être réalisée au détriment de la sécurité et de la protection des données. On veillera ce faisant à accorder une importance particulière aux objectifs de protection que sont l'authenticité et la fiabilité. Si tel n'est pas le cas, les coûts pourraient être élevés pour les personnes concernées, mais aussi pour les organismes publics et les particuliers qui ont besoin de la confirmation de l'identité de leur interlocuteur. Pourraient apparaître, en cas d'abus avérés, des failles de sécurité susceptibles de porter préjudice à la confiance dans le dispositif, avec toutes les conséquences que cela impliquerait pour la diffusion de l'e-ID et l'utilisation de l'infrastructure de confiance. La convivialité et la sécurité devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration de l'ordonnance du Conseil fédéral. L'infrastructure doit pouvoir être adaptée en continu au progrès technique.

1.4. Coordination avec les organes d'exécution

- 5 La mise en œuvre de la LeID, en particulier des art. 8 et 9, suppose que les cantons et les communes engagent des mesures globales. À noter cependant que le rapport explicatif ne se prononce pas sur la nécessité de coordonner la mise en œuvre avec les organes d'exécution. Il ne donne aucune indication sur le temps nécessaire à la mise en œuvre dans les cantons et les communes (au sens de l'art. 8 OCo, ordonnance sur la consultation) ni sur la date d'entrée en vigueur. Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il précise ces points dans son message. La mise en œuvre doit être coordonnée, comme le prévoit le document ad hoc de la Confédération et des cantons du 28 octobre 2015.
- 6 Les gouvernements cantonaux rappellent que le développement de la cyberadministration progresse bien à l'échelon tant cantonal que communal. De gros efforts financiers ont été consentis et le seront de nouveau dans les années à venir. Il est donc déterminant pour les cantons que l'identification via l'e-ID puisse être intégrée dans leurs applications sans la moindre difficulté. Le rapport explicatif (chap. 5.2.,

p. 20-21) part du principe que les cantons et les communes profiteront de la mise en place de l'e-ID et du recours à l'infrastructure de confiance, ce qui justifie leurs coûts (qui ne sont pas encore chiffrés). Ces explications sont insuffisantes. Il convient d'évaluer de manière plus détaillée les coûts engendrés par l'introduction de l'e-ID et d'accorder la priorité à l'adaptation des solutions utilisées actuellement lorsque seront définies les caractéristiques techniques.

1.5. Responsabilité et normes de qualité

- 7 L'e-ID servira à l'identification électronique dans les services cantonaux et complètera les solutions cantonales. Le rapport explicatif ne contient toutefois aucune indication sur les actions en responsabilité en cas de défauts du système de l'e-ID susceptibles d'entraîner des failles de sécurité dans les applications cantonales. Il convient donc de le préciser dans le message en se référant à des normes de qualité reconnues (norme eCH-0170), ce pour l'élaboration des dispositions d'exécution à venir.

1.6. Procuracy et représentation légale

- 8 Le projet mis en consultation et le rapport explicatif ne contiennent aucune indication sur la procuracy et la représentation légale. Les art. 4 et 5 LeID énoncent que les mineurs de moins de quatorze ans et les personnes sous curatelle de portée générale doivent avoir le consentement de leur représentant légal pour obtenir une e-ID. Rien n'est dit cependant des possibilités de représentation ou de délégation pour l'utilisation d'une e-ID ou d'autres moyens de preuve. Le message devra préciser ce point afin de permettre une mise en œuvre uniforme.

2. Remarques sur certains articles

2.1. Art. 1

- 9 L'art. 7 de la nouvelle loi sur les données personnelles (nLPD) énonce deux principes : celui de la protection des données « dès la conception » (« *privacy by design* ») et celui de la protection des données « par défaut » (« *privacy by default* »). Il convient d'ajouter le principe de protection des données « par défaut » à l'art. 1, al. 2, let. b, pour renforcer cet aspect central et être aligné avec la nLPD.

2.2. Art. 3 (Conditions personnelles)

- 10 L'art. 3 LeID énonce que seules les personnes justifiant d'un titre de séjour légal en Suisse peuvent demander une e-ID. Le cercle des personnes en contact avec les services administratifs publics est toutefois plus large. On pense notamment aux personnes qui résident en Suisse sans titre de séjour légal ou aux propriétaires de résidences secondaires. Il y a donc lieu de vérifier si ces personnes ne pourraient pas se voir délivrer une e-ID spécifique. Il convient par ailleurs de compléter le projet de loi de sorte à

habiliter le Conseil fédéral à prévoir une e-ID spécifique assortie d'un champ d'application restreint pour d'autres personnes séjournant en Suisse.

- 11 Selon le rapport explicatif (p. 9, art. 3), les fournisseurs doivent pouvoir limiter le recours à leurs services aux personnes titulaires de certaines catégories de documents d'identité. Il n'est pas certain d'emblée que l'identité ait pu être vérifiée de façon fiable pour les catégories de permis N, F, S et Ci. À noter que la fiabilité de l'identification d'une personne ne ressort pas de la catégorie de son document d'identité (les requérants ne sont pas tous dans l'incapacité de présenter un document d'identité, alors que les personnes dont l'identité n'est pas établie de manière définitive peuvent se voir délivrer dans certaines conditions un permis B, si elles sont titulaires d'une autorisation pour cas de rigueur). Si des restrictions sont envisageables en raison précisément de la fiabilité des documents d'identité, il faut le préciser dans la loi et le mentionner expressément parmi les données d'identification énoncées à l'art. 2, al. 3, LeID. Il serait contreproductif de renoncer purement et simplement à une disposition légale sans le préciser sur l'e-ID.
- 12 L'art. 3, let. a, LeID mentionne explicitement la loi sur les documents d'identité (LDI). On peut dès lors se demander pourquoi la let. b renvoie de manière générale à la législation sur les étrangers et non aux lois spécifiques (loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et loi sur l'asile). La formulation actuelle ne permet pas au profane de savoir quelle législation appliquer.

2.3. Art. 4 (Émission)

- 13 Le processus d'établissement, et par conséquent la question de savoir comment identifier le demandeur, sont déterminants pour la sécurité, mais aussi pour l'acceptation future de l'e-ID. Une réglementation dudit processus doit donc figurer dans la loi. Les questions de sécurité ne doivent pas passer après les questions de coûts et d'efficacité. L'art. 6, al. 5, nLPD prévoit l'obligation pour la personne responsable du traitement de s'assurer de l'exactitude des données personnelles. L'adéquation des mesures n'est pas à dissocier du risque – considérable dans le cas de l'e-ID – encouru pour les droits fondamentaux de la personne concernée.
- 14 Selon l'art 4, al. 2, LeID, le projet de loi prévoit que toute personne de 15 ans et plus est autorisée à demander une e-ID de son propre chef. Selon l'art. 5, al. 1, LDI, les mineurs doivent produire l'autorisation de leur représentant légal pour déposer une demande d'établissement d'un document d'identité. Les arguments avancés dans le rapport explicatif pour justifier cette différence ne convainquent pas. La priorité devrait être la sécurité et non quelles catégories de documents sont majoritairement utilisées par les jeunes. La limite d'âge imposée pour avoir le droit de déposer une demande d'e-ID doit être la même que pour obtenir une pièce d'identité physique.

2.4. Art. 5 (Révocation)

- 15 L'art. 5, let. d, ch. 2, énonce que fedpol révoquera immédiatement l'e-ID s'il apprend que les données d'identification personnelles ont été modifiées. Il convient d'envisager dans de tels cas l'établissement automatique d'une nouvelle e-ID, dans la mesure où il s'agit d'une prestation et d'une plus-value dont doit aussi profiter la population. Cela évitera à la personne concernée de demander une nouvelle e-ID et elle bénéficiera ainsi de procédures facilitées par la numérisation.

2.5. Art. 6 (Durée de validité)

- 16 Le projet de loi ne règle ni la durée de validité de l'e-ID, ni la question de la prolongation. Il n'est pas précisé s'il faut demander une nouvelle e-ID dès que le document d'identité physique expire, à supposer que la validité de l'e-ID en dépende, ou si cela se fait automatiquement au moment de renouveler ledit document d'identité. Ce point devra être réglé au plus tard dans l'ordonnance.

2.6. Art. 7 (Devoir de diligence)

- 17 L'art. 7 LeID énonce un devoir de diligence pour toute personne titulaire d'une e-ID. Il ne se prononce pas sur les obligations résultant de la perte du document d'identité, contrairement à l'art. 8 LDI qui prévoit que toute perte d'un document d'identité (physique) doit être signalée. La mise en œuvre du devoir de diligence suppose que cette question soit précisée dans la LeID.

2.7. Art. 8 (Points de contact cantonaux)

- 18 Cette disposition implique une tâche supplémentaire pour les cantons. Le rapport explicatif part du principe que ceux-ci ont déjà les structures nécessaires. Or, ce n'est pas toujours le cas. Organe d'exécution, la Confédération doit prendre ses responsabilités. Qui propose et exploite une solution informatique doit assurer le support nécessaire si son application est concernée. Les cantons se considèrent compétents dès lors qu'il s'agit d'apporter un soutien à l'utilisation de l'e-ID pour les prestations cantonales de cyberadministration. On attend de la Confédération qu'elle mette en place un point de contact pour toute difficulté liée à la demande d'une e-ID ou à l'utilisation de l'infrastructure de confiance. Il en est certes question dans le rapport explicatif, mais pas dans le projet de loi (tout comme le second niveau de support que la Confédération doit fournir aux cantons).
En ce qui concerne les explications fournies dans le rapport explicatif, il convient de rappeler que les personnes prêtes à utiliser une e-ID sont aussi en mesure de recourir à une assistance téléphonique ou électronique. Il n'est donc pas nécessaire de créer un point de contact physique.

2.8. Art. 9 (Obligation d'accepter l'e-ID)

- 19 L'art. 9 LeID énonce que toute autorité ou tout service qui accomplit des tâches publiques doit accepter l'e-ID lorsqu'il recourt à l'identification électronique. Dans le rapport explicatif, la notion de « tâche publique » est assimilée à celle de « tâches administratives », qui correspond à celle de l'art. 178, al. 3, Cst. Il est par conséquent recommandé de parler également de « tâches administratives » dans la LeID, ou de préciser dans le message si la notion de « tâche publique » doit être comprise dans une acceptation plus large. Il convient de ne pas oublier que de nombreux acteurs privés, du secteur de la santé notamment, s'acquittent de tâches publiques (assureurs-maladie, exploitants des registres du cancer et des transplantations ou fournisseurs du DPE, etc.). Il est tout à fait loisible d'exiger d'eux qu'ils acceptent l'e-ID, mais cela supposera des investissements et des efforts de préparation qui devront être communiqués aux personnes concernées clairement et le plus rapidement possible. Il est important que les parties prenantes soient informées dès le début de la teneur du champ d'application de l'art. 9 LeID.
- 20 Appliquer l'art. 9 suppose que l'e-ID soit intégrée aux applications informatiques des cantons et des communes. Il convient donc de leur accorder une période de transition suffisante.

2.9. Art. 15 (Transmissibilité des moyens de preuve électroniques)

- 21 Les explications du rapport explicatif sur l'art. 15, al. 2 (p. 12) semblent difficilement conciliables avec les dispositions du projet de loi en lui-même. Alors que l'art. 15, al. 2 porte sur la transmissibilité des moyens de preuve, le rapport explicatif évoque un système de copies de sécurité. Si cette disposition ne concerne effectivement que la transmissibilité vers un système de copies de sécurité, la formulation doit être revue.

2.10. Art. 16 (Présentation des moyens de preuve électroniques)

- 22 L'art. 16, al. 1, énonce que lorsqu'il présente un moyen de preuve électronique, son titulaire détermine quelles informations sont transmises aux vérificateurs. Cependant, ce seront souvent ces derniers qui en décideront en pratique, étant donné que la personne ne pourra bénéficier de l'offre que si elle fournit les informations demandées. Le message à élaborer devra donc expliquer comment limiter au maximum le traitement des données par des vérificateurs privés et comment s'assurer que le contrôle sera efficace, malgré la structure décentralisée du système.

2.11. Art. 17 (Registre de base)

- 23 Comme le rapport explicatif l'indique (p. 14), le fait que les émetteurs inscrivent eux-mêmes leurs données dans le registre de base sans vérification de leur identité (art. 17, al. 3, LeID) induit le risque qu'ils délivrent des preuves électroniques sous une fausse identité. De toute évidence, les conséquences

pour les personnes concernées pourraient être lourdes dans certains cas. L'atténuation du risque par la publication d'informations en cas de soupçons fondés d'utilisation abusive de l'infrastructure de confiance au sens de l'art. 22 LeID ne suffit pas, puisqu'elle présuppose qu'il y a déjà eu violation des droits de la personnalité des personnes concernées. De plus, une simple publication ne suffira pas à avertir tous les utilisateurs à temps. L'inscription à un répertoire de confiance au sens de l'art. 18 LeID doit donc être obligatoire pour les acteurs privés aussi. Sinon, il sera impossible d'empêcher les abus.

2.12. Art. 20 (Système concernant la vérification des moyens de preuve électroniques)

- 24 Il ne ressort pas clairement de la formulation de l'art. 20 LeID que la vérification des moyens de preuve électroniques est une démarche effectuée en personne et non en ligne. La formulation doit être explicitée. Dans tous les cas, il faudra s'assurer lors de la mise en œuvre technique que les vérificateurs peuvent procéder sans difficultés à une vérification fiable de la validité des moyens de preuve électroniques – à l'aide d'une application au sens de l'art. 20, ou non.

2.13. Art. 25 (Progrès technique)

- 25 L'al. 2 de cette disposition n'est pas clair : qui décide s'il s'agit d'un cas d'application de l'al. 2 ? Est-ce le Conseil fédéral lorsqu'il édicte l'ordonnance ? Par ailleurs, le lien entre les al. 1 et 2 dudit article doit être précisé :

«² Si des dispositions édictées en vertu de l'al. 1 requièrent une base légale supplémentaire dans une loi, ces dispositions sont abrogées :

a) [...]

b) en cas de rejet du projet du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale ou par le peuple ; ou [...]

2.14. Art. 26 (Émoluments)

- 26 L'art. 26 LeID prévoit qu'un émolument est perçu auprès des émetteurs et des vérificateurs de moyens de preuves électroniques. Cela concerne également les services qui s'acquittent de tâches publiques, quand bien même ils sont tenus d'accepter l'e-ID conformément à l'art. 9 de ladite loi. Dans le même temps, le Conseil fédéral entend financer l'e-ID par des contributions de l'Administration numérique suisse, alors que celle-ci est cofinancée par les cantons. Or, l'art. 3, al. 2, OGE mol énonce que l'administration fédérale ne perçoit pas d'émoluments des organes intercantonaux, des cantons et des communes pour autant qu'ils lui accordent la réciprocité. Il convient de veiller à ce que cette disposition s'applique également au cas présent et à ce que les compensations entre les collectivités publiques soient réduites au minimum.

- 27 Le Conseil fédéral se voit en outre confier la compétence d'exonérer d'autres acteurs prestataires de services publics de tout ou partie des émoluments. Il est dans l'intérêt du secteur de la santé en particulier que l'e-ID soit utilisée à large échelle pour faciliter le traitement des données. Les coûts des services concernés doivent donc être aussi bas que possible.
- 28 Le projet et le rapport explicatif ne se prononcent pas, ou avec peu de précision, sur le montant desdits émoluments. Celui-ci doit être fixé par voie d'ordonnance. Le message devrait contenir une estimation explicite des coûts auxquels les émetteurs et les vérificateurs de moyens de preuve électroniques peuvent s'attendre, d'autant que lesdits coûts pourraient avoir un impact considérable sur l'acceptation future et la diffusion de l'e-ID et de l'infrastructure de confiance.

2.15. Art. 28 (Dispositions d'exécution)

- 29 De nombreux aspects techniques propres à la mise en œuvre de l'e-ID sont réglés par voie d'ordonnance. Compte tenu de la diversité des solutions existant dans les cantons, mais aussi dans les différents secteurs, il est indispensable que les acteurs concernés soient étroitement associés à l'élaboration des dispositions d'exécution. L'e-ID ne pourra être largement acceptée que si elle s'intègre facilement aux applications existantes.

2.16. Art. 29 (Modification d'autres actes)

- 30 Selon le rapport explicatif (ch. 3.1), la question de l'utilisation de l'e-ID dans divers domaines n'est réglée qu'à titre indicatif dans l'avant-projet de loi, de même que celle de la modification d'autres actes législatifs. S'impose donc pour la suite de la procédure un examen systématique des dispositions fédérales contenant l'obligation de présenter un document d'identité physique ou exigeant une signature électronique qualifiée. Cela concerne en particulier la législation fédérale sur les procédures. Les dispositions afférentes doivent être adaptées en continu.