



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

L'insertion de données biométriques dans les documents d'identité : le cadre européen – les exemples allemand, français et italien.

Elodie Arnaud, Eva Lein, Nicole Mathé, Gian-Paolo Romano¹

La multiplication et l'internationalisation des communications ont fait grandir le besoin de s'assurer de l'identité des individus. Dans ce contexte, et face aux insuffisances des systèmes classiques d'identification, le recours à la biométrie apparaît comme une alternative plus fiable. La biométrie consiste à transformer des caractéristiques physiques propres à chaque individu, telles le visage, la voix ou encore l'empreinte digitale, en une empreinte numérique. Le développement des systèmes biométriques suscite toutefois bon nombre de questions et d'inquiétudes relatives à la défense des libertés individuelles. Outre la menace de fichage systématique des individus inhérente à tout système de gestion informatisée de données personnelles, la biométrie permet de fixer des informations intrinsèquement liées à la personne. Le cadre juridique du recours à la biométrie comme procédé d'identification et d'authentification des individus doit donc être précis. En ce qui concerne plus spécialement l'insertion de données biométriques dans les documents d'identité, l'Union Européenne a posé des normes ; certains pays membres tels l'Allemagne, la France ou encore l'Italie sont d'ores et déjà engagés dans des projets qui devraient aboutir dans un avenir proche.

I. Le cadre européen : le Règlement (CE) 2252/2004 du 13 décembre 2004

Le Règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres a été approuvé par le Conseil de l'Union Européenne le 13 décembre 2004. Au mois de juin 2003, le Conseil européen avait déjà confirmé la nécessité de dégager une approche cohérente quant aux identifiants ou aux données biométriques pour les documents des ressortissants des pays tiers, les passeports des citoyens de l'Union et les systèmes d'information. Les objectifs visés par le Règlement, étroitement liés les uns aux autres, sont pour l'essentiel les suivants: la sécurisation des documents de voyage, soit leur protection contre la falsification; l'établissement d'un lien plus fiable entre le passeport (ou le document de voyage) et son titulaire, soit la protection contre une utilisation frauduleuse. L'insertion des données biométriques devrait aider à la poursuite de ces objectifs.

¹ Collaborateurs scientifiques à l'ISDC

Les spécifications de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), notamment celles figurant dans le document 9303 sur les documents de voyage lisibles à la machine, ont été prises en compte par le législateur européen.

Champ d'application

En ce qui concerne le champ d'application territorial, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas participé à l'adoption du Règlement et ne sont pas liés par celui-ci. Quant au champ d'application matériel, le Règlement s'applique aux passeports et aux documents de voyage délivrés par les Etats membres. Il ne s'applique ni aux cartes d'identité délivrées par les Etats membres à leurs ressortissants, ni aux passeports et documents de voyage temporaires ayant une durée de validité inférieure ou égale à 12 mois.

Obligations à la charge des Etats membres

Le Règlement soumet les Etats membres à l'obligation d'incorporer dans les nouveaux passeports deux éléments: la photographie numérique du titulaire ainsi que ses empreintes digitales. Les spécifications techniques complémentaires, et notamment celles relatives au support de stockage des éléments biométriques et à sa sécurisation, y compris la prévention de l'accès non autorisé (ainsi que les exigences en matière de qualité et de normes communes en ce qui concerne la photo et les empreintes digitales) sont établies par la Commission.

Les Etats membres sont tenus d'appliquer le Règlement en ce qui concerne la photo faciale, au plus tard 18 mois, et en ce qui concerne les empreintes digitales, au plus tard 36 mois à compter de l'adoption des spécifications techniques par la Commission. Il ne semble pas que la Commission soit déjà intervenue à ce sujet, mais il y a lieu de s'attendre à une intervention imminente.

Rien n'est prévu en ce qui concerne la durée du passeport biométrique dans le Règlement. Celui-ci se borne à préciser que la validité des passeports délivrés antérieurement à la date à partir de laquelle le délai prévu pour la mise en œuvre commence à courir, n'est pas affectée. Il apparaît donc que la durée du passeport demeure réglée au niveau national. Ainsi, tant que les législateurs nationaux n'interviendront pas, la durée des documents d'identité biométriques sera la même que celle des documents d'identités traditionnels.

Le programme EURODAC

A côté du Règlement, on rappellera l'existence, au niveau européen, du programme EURODAC, opérationnel depuis le 15 janvier 2003, qui recueille les empreintes digitales des requérants d'asile et des immigrants illégaux et permet ainsi d'apporter la preuve qu'un requérant d'asile a déjà introduit une demande d'asile ou séjourné dans un autre Etat membre de l'Union Européenne. Son objectif est d'éviter qu'une même personne dépose une demande d'asile dans plusieurs états membres. Chaque Etat membre doit ainsi procéder à l'enregistrement et à la transmission à une unité centrale des empreintes digitales des dix doigts de toute personne âgée de plus de quatorze ans qui dépose une demande d'asile ou qui est appréhendée en situation irrégulière au moment où elle franchit ses frontières. Les données des demandeurs

d'asile sont conservées pendant un an, celles des clandestins pendant deux ans. Au cours de la première année de fonctionnement, EURODAC a déjà permis d'identifier plus de 12% de demandes de «deuxième» asile, un chiffre qui ne cesse d'augmenter.

II. Les exemples allemand, français et italien

Le Règlement est intervenu à une époque où certains pays membres, notamment l'Allemagne, la France et l'Italie, avaient déjà envisagé la possibilité de se doter d'un titre d'identité, passeport mais le plus souvent carte d'identité, incorporant des données biométriques et s'étaient même engagés à cet effet dans quelques projets pilotes.

L'Allemagne prévoit l'introduction de données biométriques dans les passeports à partir de la fin de l'année 2005 (§ 4 Abs. 3 PassG²). La loi allemande permet ainsi, conformément aux dispositions du Règlement, l'introduction dans les documents d'identité d'une photo numérique et des empreintes digitales. Par ailleurs, l'Allemagne a initié plusieurs projets pilotes concernant les contrôles frontaliers automatisés à l'aide de systèmes de reconnaissance visuelle dans les aéroports, et développe constamment les différentes technologies biométriques telles que systèmes d'empreintes digitales, systèmes de caméra et de lecture de documents qui permettent l'identification automatique de personnes et de documents.³

Dans un avenir proche, **la France** va aussi se doter de papiers d'identité dans lesquels seront intégrés des identifiants biométriques. L'aboutissement du projet INES, "Identité nationale électronique sécurisée", est prévu pour l'année 2006⁴. La nouvelle carte d'identité et le nouveau passeport sont les éléments centraux de ce projet. Les données nécessaires à leur établissement (état civil, photographie, empreintes digitales, signature) seront collectées par les mairies, puis transmises sous la forme d'un dossier sécurisé aux sites chargés de la production des cartes d'identité. Ces nouvelles cartes pourront être lues par des lecteurs informatiques. L'un des enjeux de ce projet est de déterminer quels identifiants biométriques seront insérés dans ces cartes à puces. Le projet INES semble s'orienter vers l'insertion de la photographie et de deux empreintes digitales numérisées. Ce « bloc identité » sera rendu confidentiel par une cryptographie de haut niveau. Afin de préserver les données personnelles de chacun, le programme INES comprendra un volet « garanties et sécurités » portant sur plusieurs points. Avant de déposer son projet de loi devant le Parlement, le ministère de l'Intérieur a chargé le Forum des droits sur l'Internet de mener une vaste consultation auprès des citoyens⁵.

L'Italie connaît quant à elle depuis quelques années une forte poussée vers l'introduction de documents d'identité incorporant des identifiants biométriques. On distingue à cet égard la carte d'identité électronique (C.I.E.) et le passeport électronique. La C.I.E., qui a déjà fait l'objet d'une activité normative importante,

² Passgesetz vom 18.4.1986 (BGBl. I 537) zuletzt geändert am 21.8.2002 (BGBl. I 3322).

³ Imagebroschüre. Herausgegeben von der Bundesdruckerei GmbH: Border Management Solutions, S. 3, 4 (http://www.bundesdruckerei.de/de/download/download_dok/veri_d.pdf).

⁴ www.foruminternet.org/telechargement/forum/pres-prog-ines-20050201.pdf

⁵ www.foruminternet.org/carte_identite/

comporte certaines données biométriques, essentiellement les empreintes digitales du titulaire. Suite à ces projets pilotes, 2% de la population possède déjà la C.I.E. Elle devrait remplacer la carte d'identité ordinaire d'ici 2009. En ce qui concerne le passeport biométrique, il n'y pas encore, semble-t-il, d'actes normatifs importants. Depuis quelques années on teste cependant un projet, dont le lancement est prévu pour 2006, visant à l'introduction graduelle dans le passeport de données biométriques, essentiellement l'image numérique du visage et les empreintes de deux doigts, un pour chaque main. La mémoire du document n'est pas reproductible, afin d'éviter tout abus. On peut s'interroger sur la manière dont le Règlement interfèrera avec la réalisation d'une telle initiative.

Face à l'adoption du Règlement européen, ces projets, ainsi que l'activité normative, parfois assez minutieuse, qui les a accompagnés, ne perdent pas leur raison d'être: d'une part, ils semblent pour l'essentiel se conformer naturellement aux consignes du Règlement, d'autre part, les cartes d'identité biométriques, sur lesquelles les législations nationales ont surtout porté, sont exclues du champ d'application du Règlement et ne sont donc pas affectées par celui-ci; enfin, les Etats membres demeurent compétents pour tout ce qui n'est pas prévu par le Règlement, par exemple pour la durée des passeports biométriques.

Les données biométriques envisagées

Les données biométriques envisagées sont essentiellement les **empreintes du visage (photographie numérique) et/ou les empreintes digitales**. Tel est le cas tant dans le Règlement que dans les législations de l'Allemagne, de la France et de l'Italie portant sur les documents d'identité incorporant des données biométriques ainsi que dans la législation française sur les requérants d'asile et demandeurs de visa. Ni le relevé de l'iris, prévu par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont les directives ont pourtant largement servi de référence, au niveau européen ainsi qu'au niveau national, ni celui de la géométrie de la main, n'ont été retenues pour l'instant.

L'Italie subordonne, à l'heure actuelle, l'insertion de données biométriques dans les cartes d'identité à la volonté du titulaire. Il s'agira en revanche en France d'un élément obligatoire. En Allemagne, rien de spécifique ne semble encore prévu.

Conservation et interconnexion des données biométriques

On constate une forte **réticence à l'égard de la conservation des données biométriques dans une base centrale des données**, tant au niveau européen qu'au niveau national. Le Parlement européen s'est opposé à la création d'une base centrale de données des passeports de l'Union européenne et des documents de voyage contenant toutes les données biométriques des possesseurs de passeports et d'autres données. Les données biométriques doivent ainsi être sécurisées et le support de stockage doté d'une capacité suffisante afin de garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données. Le Parlement européen a en outre insisté sur le fait que **les données ne doivent être utilisées que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire**. C'est ainsi que le règlement prévoit que «les éléments biométriques des passeports et des documents de voyage ne sont utilisés que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire

grâce à des éléments comparables directement disponibles lorsque la loi exige la production du passeport ou d'autres documents de voyage».

En Allemagne, cette prohibition, qui ressort expressément de la législation, a été imposée par les associations de protection des données personnelles et des droits fondamentaux. En France aussi, il est exclu qu'on puisse retenir les données biométriques en mémoire dans un système de gestion informatisée. Toutefois, à titre expérimental, le décret d'application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre prévoit la création d'un fichier recensant les empreintes digitales de toute personne qui dépose une demande d'asile ou obtient un visa pour la France. La création de cette base de données centralisée a suscité d'amples réserves émanant de la CNIL. En Italie, le législateur, dans le but «d'empêcher toute manipulation ultérieure», a précisé que «la reconnaissance de l'empreinte n'implique aucunement la présence d'une banque de données», puisque la comparaison s'effectue entre le «template» mémorisé dans le support et une lecture électronique à la frontière des empreintes digitales de la personne qui présente ce support.

Autres utilisations envisagées des données biométriques

L'opposition à la centralisation des données biométriques s'explique également par la volonté d'éviter que ces données soient utilisées pour d'autres fins que celle de l'identification du titulaire. Le Parlement européen n'a donné son consentement qu'après avoir insisté sur le fait que les données biométriques figurant sur les passeports ne doivent être utilisées que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire. La France a expressément prévu que les informations nominatives contenues dans le système de gestion informatisée ne peuvent faire l'objet d'aucune interconnexion avec un autre fichier. Cependant, il est admis que l'empreinte peut être utilisée pour l'identification d'une personne dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ceci n'a pas paru nécessaire en Allemagne, étant donné qu'il existe déjà deux bases de données biométriques pour la détection et la poursuite des crimes.

Toutefois, si le Règlement exclut expressément que les passeports biométriques soient utilisés pour d'autres fins que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire, les législations nationales ont envisagé des utilisations plus diversifiées. En Allemagne, il est prévu que la carte d'identité, munie de signature numérique, puisse servir également pour le commerce électronique. En France, le projet de nouvelle carte d'identité électronique prévoit qu'elle pourra contenir des informations permettant d'accéder à des procédures électroniques à distance, publiques ou privées, servir de signature électronique ou permettre de stocker des informations remplaçant d'autres documents. En Italie, on a envisagé la possibilité que la carte d'identité permette l'accès aux services on-line de l'administration, la réalisation de paiements par voie électronique entre le titulaire et celle-ci, ainsi que l'exercice du droit de vote.