

Paris, le 15 mars 2012

**FICHE  
SUR LA LOI RELATIVE A LA PROTECTION  
DE L'IDENTITE :  
ELEMENTS DE CONTEXTE**

La présente fiche a pour objet, en vue de la parfaite information du Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen des recours formés à l'encontre de la loi relative à la protection de l'identité, de présenter quelques éléments de contexte permettant d'éclairer la portée de certaines dispositions de cette loi.

**1/ Éléments statistiques relatifs à la fraude à l'identité**

Par nature, l'ampleur du phénomène de la fraude à l'identité est difficile à établir de manière certaine, et l'on doit considérer que les chiffres ci-dessous, qui sont fournis à titre d'illustration, n'en représentent, tout au plus, que la partie émergée. Il faut notamment tenir compte du fait qu'il est fréquent que les infractions correspondantes ne soient pas relevées en tant que telles, notamment quand elles sont le support d'une autre infraction considérée comme plus grave.

a) Les statistiques de la direction centrale de la police judiciaire pour les faits constatés en France métropolitaine font apparaître 14 000 cas de faux documents administratifs, en moyenne, chaque année depuis 2006. S'agissant spécialement des faux documents d'identité, environ 7 000 faits ont été constatés, en moyenne, sur la même période, avec un pic de 8 114 en 2008 et une baisse à 6 342 en 2010.

A ces chiffres doivent être ajoutés ceux qui émanent de la police aux frontières : à titre d'exemple, 2 774 usages de faux ont été rapportés, s'agissant des cartes nationales d'identité, en 2011, et 3 278 s'agissant des passeports, ces deux chiffres étant en augmentation, respectivement, de 17 % et 5,4 % par rapport à l'année précédente. Les obtentions frauduleuses de titres découvertes *a posteriori* et signalées à la police aux frontières s'élèvent, quant à elle, s'agissant des cartes nationales d'identité, à 276 en 2010 et 344 en 2011.

En outre, les préfetures ont fait part, en 2011, de 2 290 tentatives d'obtention indue de cartes nationales d'identité et de 914 tentatives de même nature s'agissant des passeports. Pour les raisons qui sont exposées dans les observations en réponse aux recours formés à l'encontre de la loi relative à la protection de l'identité (point 1, a), seules certaines formes de fraude à l'identité peuvent néanmoins, à l'heure actuelle, être décelées par les services en charge de l'établissement des titres d'identité et de voyage.

b) Plus largement, de 2005 à 2010, le nombre de signalements de personnes utilisant au moins deux identités a, selon les données de la police aux frontières, crû de 109,9 %, soit 52 761 faits supplémentaires en 5 ans. La gendarmerie a, de son côté, détecté 19 568 fausses identités ou alias grâce au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) en 2010 ; ce nombre a atteint 31 668 en 2011.

c) Enfin, les condamnations pour fraude documentaire sont, quant à elles, de l'ordre de 13 500 par an. Parmi elles, plus d'un tiers concernent les infractions d'obtention frauduleuse de document administratif constatant un droit, une identité ou une qualité, ou accordant une autorisation et de prise de nom d'un tiers pouvant déterminer des poursuites pénales contre lui.

## **2/ Éléments statistiques relatifs aux cartes nationales d'identité et aux passeports**

Sur les trois dernières années, 6 millions de cartes nationales d'identité ont été délivrées, en moyenne, chaque année. De 2000 à 2011, 53 191 824 cartes ont été délivrées et 10 318 204 ont été détruites ; on estime donc à environ 43 millions le nombre de cartes non périmées en circulation.

S'agissant des passeports, 3 millions ont été délivrés en 2011, contre, respectivement, 2,7 et 1,2 millions en 2010 et 2009.

En 2011, 18 180 passeports ont été déclarés volés auprès des services de police et 6 624 auprès des services de gendarmerie. La même année, 94 677 cartes nationales d'identité ont été déclarées volées auprès des services de police et 35 475 auprès des services de gendarmerie (contre 119 395 et 32 744 l'année précédente respectivement pour la police et la gendarmerie). De 2005 à 2011, le nombre de cartes nationales d'identité renouvelées pour motif allégué de perte ou vol oscille entre 684 190 (en 2005) et 810 494 (en 2008).

## **3/ Modalités envisagées pour la mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel prévu par l'article 5 de la loi et conséquences sur la procédure d'établissement des titres d'identité et de voyage**

a) Les modalités de délivrance et de gestion des cartes nationales d'identité et des passeports sont actuellement fixées par le décret n° 55-1397 du 22 décembre 1955 modifié instituant la carte nationale d'identité et le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 modifié relatif au passeport.

Sur le fondement de ces textes, deux fichiers ont été mis en place :

– pour les cartes nationales d'identité, le « fichier national de gestion » (FNG) prévu par les articles 6 et suivants du décret du 22 décembre 1955 ;

– pour les passeports, le fichier des « titres électroniques sécurisés » (TES), prévu par les articles 18 et suivants du décret 30 décembre 2005.

L'article 5 de la loi relative à la protection de l'identité crée un traitement commun aux deux titres d'identité et de voyage. Conformément à l'article 8 de la loi, ce traitement sera créé par un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui abrogera les décrets précités du 22 décembre 1955 et du 30 décembre 2005.

Concrètement, la mise en œuvre du traitement commun aux cartes nationales d'identité et aux passeports s'appuiera sur le fichier « TES ». Conformément à l'article 5 de la loi relative à la protection de l'identité, ce traitement recueillera les données qui figureront dans le composant électronique des titres, notamment deux empreintes digitales du titulaire, ainsi que d'autres données dont la liste sera déterminée par le décret à intervenir, sur le modèle de ce que prévoit actuellement l'article 19 du décret du 30 décembre 2005.

Ainsi, outre les données relatives au titulaire du titre, le traitement comportera également des informations relatives au titre lui-même, des informations relatives aux acteurs de la chaîne de production et de délivrance, ainsi que l'image numérisée des pièces du dossier de demande du titre.

**b)** Les conditions de délivrance et de renouvellement des titres ont, quant à elles, déjà été largement harmonisées par le décret n° 2010-506 du 18 mai 2010 relatif à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport. Adopté en réponse aux difficultés rencontrées par certaines personnes pour justifier de leur nationalité française lors du renouvellement de leur titre d'identité, ce décret a considérablement allégé la liste des justificatifs exigés des administrés déjà détenteurs d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport, en permettant d'obtenir une carte nationale d'identité en présentant un passeport sécurisé, et vice-versa.

Sous l'empire de la loi relative à la protection de l'identité, les démarches à effectuer pour l'obtention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport seront fusionnées. Le décret d'application étendra notamment à la carte nationale d'identité la possibilité, déjà effective pour les passeports, de dépôt d'une demande auprès de toute mairie ou de tout consulat équipé d'une station de recueil (déterritorialisation des demandes).

Quelques dispositions particulières seront néanmoins maintenues pour chacun des titres. Ainsi, le décret à intervenir comportera certaines dispositions spécifiques s'agissant des passeports (passeports de service, passeports de mission, passeports d'urgence) et précisera les modalités de mise en œuvre des fonctions électroniques prévues à l'article 3 de la loi, qui seront applicables à la seule carte nationale d'identité.

Paris, le 15 mars 2012

**FICHE**  
**SUR L'ARTICLE 3 DE LA LOI RELATIVE A**  
**LA PROTECTION DE L'IDENTITE**

L'article 3 de la loi relative à la protection de l'identité dispose :

« Si son titulaire le souhaite, la carte nationale d'identité contient en outre des données, conservées séparément, lui permettant de s'identifier sur les réseaux de communications électroniques et de mettre en œuvre sa signature électronique. L'intéressé décide, à chaque utilisation, des données d'identification transmises par voie électronique.

« Le fait de ne pas disposer de la fonctionnalité décrite au premier alinéa ne constitue pas un motif légitime de refus de vente ou de prestation de services au sens de l'article L. 122-1 du code de la consommation ni de refus d'accès aux opérations de banque mentionnées à l'article L. 311-1 du code monétaire et financier.

« L'accès aux services d'administration électronique mis en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ne peut être limité aux seuls titulaires d'une carte nationale d'identité présentant la fonctionnalité décrite au premier alinéa du présent article. »

**1/** Ces dispositions ont pour objet de permettre l'inclusion, dans la carte nationale d'identité, en sus du composant électronique sécurisé contenant les données mentionnées à l'article 2 (puce dite « régaliennne »), d'un composant électronique distinct (puce dite « eServices ») contenant des données permettant au titulaire de la carte de s'identifier sur les réseaux de communications électroniques et de mettre en œuvre sa signature électronique.

Ce faisant, la France rejoint le choix déjà fait par treize pays européens d'intégrer dans la carte nationale d'identité électronique des fonctionnalités de cette nature. L'objectif d'intérêt général poursuivi par la mise en place de ce service est de sécuriser les démarches administratives et les transactions commerciales en ligne et de favoriser ainsi leur développement.

**2/** L'article 3 de la loi relative à la protection de l'identité délimite un cadre qui devra être précisé par le décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, prévu par son article 8.

De fait, la détermination des caractéristiques du service dont le principe a été prévu par le législateur ne relève, dès lors notamment que ce dernier a veillé à ce qu'il soit strictement facultatif d'y recourir, d'aucune des matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur. Cette détermination, qui ne modifiera en rien le régime de la signature électronique tel qu'il résulte de l'article 1316-4 du code civil, ne saurait, en particulier, être regardée comme mettant en cause les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

**3/** Pour la parfaite information du Conseil constitutionnel, les partis que, conformément aux préconisations de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le Gouvernement envisage de retenir pour l'élaboration du décret d'application de l'article 3 de la loi relative à la protection de l'identité sont les suivants.

**a)** Ainsi que le prévoit la loi, la puce « eServices » remplira deux fonctions essentielles et comportera pour cela deux ensembles de données.

Elle permettra d'abord au titulaire de la carte nationale d'identité, soit de s'authentifier de façon anonyme, soit de s'identifier, en transmettant tout ou partie des données personnelles contenues dans la puce « eServices », auprès des administrations ou prestataires de services privés accrédités avec lesquels il entrera en relation par voie électronique.

À cette fin, la puce contiendra un certificat électronique d'authentification et un certain nombre de données personnelles. Ces données, qui seront recueillies et enregistrées dans la puce au moment de la demande de titre, seront, pour l'essentiel, les données d'état civil qui apparaissent sur la carte nationale d'identité, à l'exclusion des données biométriques. Elles ne pourront pas être modifiées par le titulaire, qui pourra en revanche, au moyen d'un service sécurisé, ajouter et modifier lui-même des données complémentaires telles que son adresse ou son numéro de téléphone.

La puce « eServices » permettra également au titulaire de la carte de mettre en œuvre sa signature électronique sur des documents dématérialisés. La puce contiendra, à cet effet, un second certificat électronique, répondant aux exigences de l'article 6 du décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique.

L'État agira, dans cette mesure, comme un prestataire public de services de certification électronique. Pour le surplus, en revanche, la création et la vérification de la signature électronique s'effectueront, entre le titulaire de la carte et l'administration ou le prestataire de services privé avec lequel il entrera en relation par voie électronique, dans les conditions de droit commun prévues par le décret du 30 mars 2001.

**b)** Les fonctions d'authentification, d'identification et de signature électronique de la puce « eServices » ne seront disponibles que si le titulaire de la carte en fait la demande expresse au moment de l'établissement du titre et si, postérieurement à celui-ci, il les active au moyen d'un code secret qui lui sera délivré.

Par ailleurs, compte tenu de l'exigence de capacité juridique qui s'attache, notamment, à l'utilisation de la signature électronique dans des transactions commerciales, le Gouvernement envisage, par souci de cohérence, de réserver l'accès aux fonctionnalités de la puce « eServices », ou à certaines d'entre elles, aux seuls majeurs ou mineurs émancipés.

c) Concrètement, l'utilisation des services associés à la puce « eServices », qui sera une puce dite « avec contact », nécessitera l'insertion de la carte nationale d'identité dans le lecteur *ad hoc* équipant un ordinateur connecté au réseau internet. Le titulaire devra, en outre, taper un code confidentiel. Il lui incombera évidemment, comme en ce qui concerne, par exemple, une carte bancaire, de conserver à ce code son caractère secret. La remise volontaire à un tiers, le cas échéant, de la carte et du code confidentiel se ferait sous l'entière responsabilité du titulaire.

d) S'agissant, enfin, des flux d'informations auxquels donnera lieu l'utilisation des fonctionnalités de la puce « eServices », il importe de souligner que, dans le dispositif envisagé par l'ANTS, aucune information ne sera transmise directement de la puce à l'administration ou au prestataire de services privé avec lequel le titulaire de la carte entrera en relation par voie électronique.

Le flux d'informations transitera en effet par l'intermédiaire d'un « tiers de confiance » (dit aussi « prestataire de service de confiance ») agréé par l'État, qui s'assurera notamment du respect de la volonté du titulaire de la carte quant aux données personnelles qu'il consent à communiquer à l'administration ou au prestataire de services privé concerné. Ce dispositif ne nécessite aucun stockage de données personnelles du titulaire chez le tiers de confiance.