

Audition de M. Pierre Piazza, Docteur en science politique, auteur de *Histoire de la carte nationale d'identité* (Paris, Odile Jacob, mars 2004).

8 avril 2005

Dans une perspective historique, peut-on considérer que la volonté d'identifier chaque individu au sein de la société va en se renforçant de façon continue, ou bien existe-t-il des périodes de flux et de reflux liées au contexte social et politique ?

Dans une perspective historique, on constate que l'identification policière des nationaux par le papier a constamment été sous-tendue par des impératifs d'efficacité supposant la mise en place de procédures et d'instruments sans cesse plus perfectionnés : recours à des modes de rédaction « scientifique » du signalement (Alphonse Bertillon), aux empreintes digitales, à des photographies normalisées et un numéro d'identification (sous Vichy) ; amélioration de la sécurisation physique des documents d'identité ; centralisation accrue des données se rapportant aux demandeurs des cartes ; recoupement plus rapide entre les informations figurant sur la carte et celles « archivées » par les autorités grâce à l'outil informatique, etc. Malgré l'aspect « linéaire » de ce processus de rationalisation des techniques de mise en carte, dont la logique peut être repérée tant dans les dispositifs institués que dans les projets envisagés sur lesquels ont travaillé de manière récurrente certains services du ministère de l'Intérieur (en association parfois avec d'autres ministères - Justice notamment - ou d'autres institutions - service statistiques sous Vichy, puis INSEE à la Libération), il existe des périodes de reflux liées aux contextes sociaux et politiques. Des desseins ont été quelquefois contrariés par de fortes résistances. Ainsi, l'apposition des empreintes digitales sur la première carte d'identité de Français instituée par le Préfet de police Robert Leullier (dans le département de la Seine en septembre 1921) est vivement dénoncée comme une pratique assimilant l'honnête citoyen aux délinquants et malfaiteurs. Certains mettent alors aussi en avant l'idée selon laquelle les ruraux n'ont aucunement besoin de cette carte du fait de leur faible mobilité et qu'ils risquent de s'opposer ardemment à sa généralisation à l'ensemble du pays. D'autres s'interrogent encore sur la manière dont la police exploitera les données collectées sur les citoyens, lesquelles sont centralisées dans un fichier unique constitué par la préfecture de Police. Ces résistances conduiront notamment le préfet de Police Leullier à rendre le port de cette carte facultatif. D'autres moments de reflux peuvent être repérés, qui font suite à des périodes durant lesquelles les pouvoirs publics ont considérablement « durci » leur entreprise d'identification des nationaux à des fins de surveillance et d'exclusion. C'est le cas en 1955 lorsque la carte nationale « cartonnée » est instituée en réaction à Vichy. À cette époque, on interdit les mentions discriminantes sur la carte (mention « Juif » et mention relative au mode d'acquisition de la nationalité française) au nom du principe d'égalité entre citoyens. La mise en place d'un fichier central des cartes nationale d'identité est également rejetée : chaque fichier des cartes d'identité sera désormais géré à l'échelon préfectoral. De plus, l'apposition de l'empreinte digitale sur la carte elle-même est progressivement abandonnée à partir de 1974. Enfin, la carte d'identité redevient facultative et la mention qu'elle contient sur les changements de domicile n'a plus qu'une valeur indicative. Certaines périodes de reflux peuvent encore être comprises au regard d'un contexte particulier où l'encartement est érigé en enjeu partisan majeur. Ainsi, en 1981, le gouvernement socialiste décide, au nom du respect du principe de la liberté individuelle, d'abandonner la délivrance de la première carte d'identité informatisée mise en place par le gouvernement précédent (celui de Raymond Barre) qui y voyait un moyen utile de lutter contre l'immigration clandestine, le terrorisme, les usurpations d'identité, etc.

- Le fait de pouvoir désormais identifier chaque individu par des caractéristiques physiques permanentes et inaltérables représente-t-il un simple prolongement et une amélioration des pratiques antérieures ou doit-il être considéré comme un saut qualitatif, voire une sorte de révolution, modifiant les rapports entre l'homme et la société ?

C'est un processus s'inscrivant dans le prolongement de la rationalisation des techniques policières d'identification qui prend forme bien avant la Troisième République (cf. notamment sur ce point les différents travaux de Vincent Denis), mais qui s'accélère à partir du dernier tiers du XIX^e siècle. C'est alors qu'Alphonse Bertillon commence à identifier les récidivistes ou présumés récidivistes à partir de leurs corps : relevé des tatouages et des marques particulières, mensuration du crâne, de la coudée, etc. Il tente aussi de recourir à l'identification par l'iris. De même, à partir de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, on assiste au développement d'un savoir de plus en plus rationnel sur les empreintes digitales et sur les modes de classement dactyloscopiques (l'Argentin Juan Vucetich joue en la matière un rôle décisif). Ces techniques d'identification qui prennent en considération les caractéristiques physiques des individus sont initialement appliquées aux délinquants et criminels. Elles sont ensuite mobilisées pour parfaire les documents d'identité destinés aux nomades (carnet anthropométrique), puis aux étrangers, et enfin aux nationaux. Il semble que l'on assiste actuellement à un phénomène de généralisation de la biométrie dans les titres d'identité qui emprunte des voies assez semblables : visas, titres de séjour, passeport et maintenant carte nationale d'identité. Il y a une certaine continuité, mais il y a aussi une rupture dans les pratiques du fait de l'évolution des technologies. La biométrie (que l'on pourrait aussi appeler anthropométrie), c'est en réalité du bertillonnage ou de la dactyloscopie, mais couplé aux capacités considérables qu'autorise désormais l'outil informatique en matière de traitement des données.

- Parmi les différents « marqueurs » de l'individu retenus ou susceptibles de l'être - empreintes digitales ou palmaires, forme de la main, iris, reconnaissance faciale, empreintes génétiques -, doit-on tirer des conséquences du fait que certains, comme les empreintes digitales et génétiques, ont pour caractéristique de pouvoir être saisis et conservés sans le consentement et à l'insu de la personne concernée ?

Les conséquences doivent être appréhendées au regard de ce que les pouvoirs publics font de ces « marqueurs ». Avec l'empreinte digitale se pose la question de la trace, car nous laissons tous nos empreintes partout et à tout moment. D'où la possibilité de croiser ces traces laissées à un endroit avec les empreintes des demandeurs de cartes d'identité qui seraient centralisées dans un fichier unique. Avec l'iris, on ne laisse *a priori* pas de traces, mais une dilatation de la pupille ne pourrait-elle pas être considérée par les autorités comme un indice laissant supposer la prise de médicaments ou de substances illicites ? Se pose aussi la question de la propension et de la capacité des services de l'État à croiser ces marqueurs. On peut ici évoquer la tentative des institutions de police américaines de recourir à l'identification faciale lors du *Superbowl* de Tampa en Floride pour détecter, grâce à des caméras, des individus potentiellement dangereux déjà fichés. Ce que permet ici éventuellement le recours à la vidéo à des fins de surveillance ou de contrôle grâce à l'identification faciale (et à l'insu des individus) serait inimaginable avec les empreintes digitales.

- Le fait d'inciter ou d'obliger chaque individu à se faire identifier une fois pour toutes suppose un tiers de confiance, un garant unique qui certifie l'identité : c'est l'État qui, dans les sociétés modernes, assume ce rôle, de l'état civil à la carte nationale d'identité. *A priori*, l'utilisation des données biométriques ne devrait rien y changer : l'État, pour établir la carte, ajouterait simplement aux éléments antérieurs susceptibles d'établir ou prouver notre identité (fiche d'état-civil, justification du domicile, photo) telle ou telle donnée biométrique qui figurerait sur la carte elle-même sous la forme d'un code numérique dans une puce électronique.

La rationalisation des techniques étatiques d'identification doit être comprise au regard de cette idée de « tiers de confiance ». En longue durée, on remarque en effet qu'un des enjeux cruciaux pour les pouvoirs publics a été d'instituer des procédures dans lesquelles c'est l'État, et l'État seul, qui devient ce « tiers de confiance ». Procédures qui doivent lui permettre de ne plus recourir à des modes traditionnels de reconnaissance fondés sur le face à face, la commune renommée, le témoignage, etc. Ce qui apparaît comme allant de soi aujourd'hui ne la pas toujours été pour les institutions chargées de mettre en place des dispositifs « modernes » censés rompre avec la logique de l'attestation... Le problème se pose d'ailleurs toujours aujourd'hui avec acuité dans certains endroits du territoire français. Je pense par exemple à Mayotte où l'état civil est souvent moins bien tenu qu'en métropole et où la notion même de nom patronymique ne relève pas de l'évidence.

Est-ce que l'utilisation d'éléments biométriques change quelque chose ? Non si on considère que ces éléments biométriques sont mobilisés dans la même logique que les autres marqueurs identitaires : c'est-à-dire qu'ils sont utilisés par l'État en vue de garantir et de prouver l'unicité de chacun. Oui si on estime que, pour la première fois, l'État dispose techniquement des moyens d'y parvenir véritablement. La force probante de la biométrie est bien supérieure à celle d'une photographie ou de l'état-civil. Elle confère la possibilité de figer, une fois pour toute, une identité (qu'elle soit d'ailleurs vraie ou fausse). On voit les avantages qu'une telle possibilité offre dans la logique qui est celle de l'État. On perçoit aussi les risques qu'elle est toujours susceptible de faire encourir aux individus : il suffit pour s'en convaincre de discuter avec d'anciens résistants ayant été amenés à recourir aux faux papiers durant l'Occupation.

Dès lors qu'une carte à puce, considérée aujourd'hui par les hommes de l'art comme infalsifiable, serait délivrée à chacun pour prouver son identité, que peut apporter une base centrale rassemblant toutes les identités et les données biométriques associées ?

Plus de garanties en matière d'authentification des porteurs de carte. Davantage de possibilités de repérer les tentatives de fraudes en cas de pertes des cartes. Un moyen de rendre plus fluides les contrôles d'identité, dans les aéroports par exemple, en recourant à des machines. *A contrario*, des risques inhérents à des dispositifs de contrôle *high tech* accordant la primauté à ces mêmes machines. Qui peut dire actuellement si une base de données contenant des millions d'individus autorisera des contrôles biométriques fiables ? Que se passera-t-il pour les individus en cas de « faux rejets » ? Le « plus de garanties » ne risquerait-il pas alors rapidement de se transformer « en plus de suspicions » ? Quelles procédures sont prévues dans un tel cas, quels recours ? Plus généralement, il faudrait peut être engager, avant de décider de les mettre en œuvre, une profonde réflexion sur l'impact (positif ou négatif) de ces dispositifs sur les rapports sociaux.

- À l'inverse, si toutes les données d'identité et de biométrie sont rassemblées dans une base centrale, et puisque chacun porte sur soi « sa biométrie » (doigts, œil, visage), est-il encore besoin de détenir une carte individuelle ? Ne suffirait-il pas de multiplier le nombre de lecteurs mobiles d'empreintes digitales ?

Non, nul besoin que chacun ait sur soi une carte. Des lecteurs d'empreintes pourraient suffire. Dans un entretien publié dans le prochain numéro des *Cahiers de la sécurité* (n° 57, avril 2005), Richard Marlet (directeur de l'Identité judiciaire de la préfecture de Police de Paris) évoque le cas de la SAGEM qui a vendu à l'Afrique du Sud un système embarqué permettant de passer dans les villages afin d'y payer les pensions simplement grâce à la reconnaissance digitale. Cependant, la question essentielle qu'il faut se poser est la suivante : souhaite-t-on rester dans une logique judiciaire avec les empreintes digitale (ce qui se fait actuellement avec le Fichier Automatisé Empreintes Digitales en France) ou bien basculer vers une logique « civile » impliquant des applications beaucoup plus larges (ce débat n'est pas nouveau : dans les années 1930, Charles Sannié, Directeur de l'Identité judiciaire de la préfecture de Police, recommandait d'utiliser les empreintes digitales dans tous les actes de la vie quotidienne où l'identité devrait être prouvée). Logique judiciaire ou logique civile ? Cette question risque d'ailleurs de se poser un jour avec le Fichier national des empreintes génétiques dont l'usage actuel n'a que peu de choses à voir avec son utilisation originelle.

- Si une base centrale était créée, elle pourrait manifestement et aisément remplir une autre fonction : non plus, ou pas seulement l'authentification, c'est-à-dire permettre de vérifier que celui qui dit être un tel est bien un tel, mais l'identification, c'est-à-dire permettre de retrouver l'identité de quelqu'un en comparant telle ou telle de ses données biométriques à des millions d'autres, ou retrouver l'adresse d'une personne identifiée

En théorie, une telle base autorise une interconnexion avec bien d'autres bases de données publiques et même des bases de données privées (c'est l'option vers laquelle les États-Unis se sont orientés).

- Mis à part le cas des annésiques circulant sans papiers, cette fonction ne semble avoir d'autres fins que de police : police administrative, police judiciaire, services de sécurité et de renseignements.

Oui. Toutes formes de contrôles relevant de la notion large de « police ». C'est une des ambiguïtés du projet INES qui renvoie à des impératifs de police administrative (éviter notamment la fraude allocations qu'il faudrait d'ailleurs être à même d'évaluer précisément, ce qui n'est aucunement le cas actuellement en France) et à des impératifs ne relevant pas du même ordre : lutte contre le terrorisme. En quoi cette nouvelle carte peut-elle être utile en matière de lutte contre le terrorisme si les données que la carte permettra à l'État de se procurer ne sont pas croisées avec d'autres ? On peut aussi se demander si les différents services du renseignement ne disposent pas de moyens plus efficaces que cette carte pour obtenir des informations sur les terroristes. Si l'enjeu est davantage celui de la fraude documentaire et du suivi des déplacements, le problème ne se situe-t-il pas surtout du côté du passeport ? Ce sont autant d'interrogations que soulèvent légitimement nombre d'internautes qui participent au débat organisé par le forum des droits sur l'Internet sur le projet INES. Questions au travers desquelles se manifeste principalement une inquiétude : la seule évocation du risque ou de la menace n'est-elle pas devenue un moyen un peu trop facile de légitimer n'importe quel dispositif étatique de sécurité toujours susceptible de se révéler attentatoire aux libertés ?

- Cela peut signifier par exemple que, chaque fois que des « traces » seront relevées sur les lieux d'un crime ou d'un délit - avec ou sans lien avec celui-ci -, il sera possible de se reporter à la base centrale pour retrouver l'identité de celui qui a laissé ces traces, ou, lorsque les systèmes de reconnaissance faciale ou de l'iris auront progressé, que l'on pourra identifier les personnes dont on aura capté le visage au vol dans une queue, dans un stade ou dans une foule.

Théoriquement oui. À part si de strictes mesures d'interdiction de ces interconnexions sont prévues et que des autorités compétentes disposent véritablement des moyens de contrôler que ces mesures sont effectivement appliquées (est-ce véritablement le cas de la CNIL actuellement ?). Ce n'est toutefois pas un problème facile à résoudre étant donné le caractère de plus en plus transnational du traitement de ces données et de l'interconnexion dont elles sont susceptibles de faire l'objet. Qui contrôlera par exemple l'usage que les autorités américaines pourraient faire des données biométriques contenues dans le passeport de ressortissants Français ?

- En Grande-Bretagne, c'est l'une des finalités assignées au Registre national d'identité, qui pourra être utilisé pour la sécurité nationale, la prévention et la lutte contre le crime et le contrôle de l'immigration, ce qui entraîne un droit d'accès très large des autorités de police. Au contraire, en Italie, aucune base centrale n'est prévue. Quel doit être en définitive le rôle d'une base centrale ?

La base centrale autorise des vérifications rapides de l'adéquation qui est censée exister entre un titre et son porteur. Elle permet donc de repérer plus aisément des tentatives de fraudes identitaires. Le ministère de l'Intérieur a surtout pu le constater depuis qu'il a décidé de centraliser les identités des demandeurs de la carte nationale d'identité informatisée. Lorsqu'un état civil est enregistré dans cette base, il ne peut plus être « revendiqué » par un individu qui tenterait de s'en prévaloir indûment. Ce type de fraude identitaire est plus facile à réaliser si les bases sont multiples et ne communiquent pas entre elles. Le problème d'une telle base centrale est aussi, surtout si elle est informatisée, qu'elle facilite théoriquement des interconnexions quasi-instantanées de données très nombreuses.

La mention ou non de l'adresse donne une dimension supplémentaire aux problèmes posés par une base centrale : *a priori*, l'adresse ne constitue pas une donnée d'identité, puisqu'elle est par nature changeante. Autant il est commode de l'avoir sur une carte individuelle pour les relations administratives ou les transactions commerciales, autant elle semble d'un faible intérêt dans une base centrale, sauf si celle-ci doit avoir une finalité d'identification et de recherche. Même dans cette optique, cela ne signifie-t-il pas que le fichier doit être exhaustif (c'est-à-dire que la carte d'identité soit rendue obligatoire) et à jour (c'est-à-dire qu'il y ait obligation de déclarer tout changement d'adresse sous peine d'amende) ?

L'adresse renvoie à une logique de pistage et de traçage conférant la possibilité de retrouver plus aisément un individu. C'était l'objectif poursuivi par le régime de Vichy lorsqu'il a rendu obligatoire la déclaration de changement de domicile en 1942. Il avait d'ailleurs été envisagé à cette époque d'inscrire cette déclaration sur la « carte d'identité de Français ». La carte nationale d'identité doit-elle être rendue obligatoire ? Dans une logique policière, essayer de sécuriser cette carte tout en la rendant facultative pose problème. En effet, sécuriser la carte suppose aussi de sécuriser tous les documents d'état civil

indispensables à son obtention (sinon il existera toujours une « faille » en amont dans le dispositif d'encartement). Mais si la carte demeure facultative, il faut aussi sécuriser l'ensemble des documents pouvant tenir lieu de titre d'identité : permis de conduire, passeports, et tous les autres titres régulièrement acceptés par les banques, les administrations, (cartes de fonctionnaire, d'ancien combattant, livret de famille, etc.). Aucun dispositif d'encartement ne sera cependant jamais totalement fiable. Comme a pu le souligner Gérard Noiriel, les logiques à l'œuvre dans les entreprises administratives, politiques ou commerciales qui tendent vers cet idéal doivent néanmoins être appréciées au regard des profondes mutations qu'elles peuvent induire concrètement dans le vécu de chacun en affectant les modes de domination politique.