

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur»

COM(2012) 238 final

(2012/C 351/16)

Rapporteur: **M. McDONOGH**

Le 15 juin 2012 et le 25 juin 2012 respectivement, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

“Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur”

COM(2012) 238 final.

La section spécialisée “Transports, énergie, infrastructures, société de l'information”, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2012.

Lors de sa 483^e session plénière des 18 et 19 septembre 2012 (séance du 18 septembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission en vue de l'adoption par le Parlement européen et le Conseil d'un règlement sur l'identification électronique et les services destinés à renforcer la confiance dans les transactions électroniques au sein du marché intérieur, qui vise à renforcer le marché unique européen en stimulant la confiance des utilisateurs dans des transactions électroniques transnationales sécurisées et sans heurts et en rendant celles-ci plus pratiques.

1.2 Le Comité soutient fermement le développement du marché unique et considère que le règlement en question améliorera l'efficacité des services en ligne des secteurs publics et privés, du commerce en ligne et du commerce électronique dans l'Union européenne, au profit des citoyens européens qui ont un emploi ou étudient dans un autre pays de l'Union que le leur, ainsi que des PME, lorsqu'elles étendent leurs activités au-delà des frontières de leur pays.

1.3 Le Comité soutient l'approche technologiquement neutre et ouverte à l'innovation adoptée pour l'élaboration du règlement à l'examen.

1.4 Le Comité considère toutefois que la Commission aurait dû aller plus loin et proposer l'élaboration d'une identification électronique européenne *de facto* et *de jure* pour un ensemble défini de services.

1.5 Tout en reconnaissant que la réglementation en matière d'identité relève de la compétence des États membres et en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité, le CESE invite la Commission à examiner à présent comment instaurer une identification électronique européenne que tous les citoyens pourraient solliciter sur une base volontaire. Un système d'identification électronique accessible à tous les citoyens faciliterait la réalisation d'un véritable marché unique

des biens et des services et procurerait des avantages importants sur les plans sociétal et des services; il offrirait notamment une protection accrue contre la fraude, renforcerait le climat de confiance entre opérateurs économiques, diminuerait les coûts de prestation des services et améliorerait la qualité des services et la protection des citoyens.

1.6 Le Comité recommande que la Commission développe, en matière d'identification électronique, une norme européenne analogue aux normes élaborées par le Comité européen de normalisation (CEN). Cette norme définirait les paramètres de l'identification électronique européenne, tout en fournissant des lignes directrices pour harmoniser les différents systèmes d'identification électronique nationaux et un modèle pour la création de tout nouveau système d'identification électronique là où il n'en existe pas encore.

1.7 Le CESE préconise que la Commission envisage la possibilité d'instaurer une identification électronique européenne accessible à tous les citoyens sur une base volontaire en créant un système de base permettant de fournir une identification électronique authentifiée au niveau de l'UE pour un nombre limité de transactions effectuées dans le cadre du commerce en ligne.

1.8 Étant donné qu'à l'heure actuelle aucun des 27 États membres ne dispose d'un système bien établi d'identification électronique nationale pour les entreprises (personnes morales), le Comité préconise que la Commission présente, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité, des arguments en faveur d'une introduction rapide d'un système d'identification électronique européen volontaire destiné aux personnes morales, qui comporterait un nombre défini de paramètres pour toutes les entreprises de l'UE.

1.9 Le Comité se félicite des dispositions proposées par le règlement à l'examen concernant l'authentification des sites Web. Il considère que la mise en œuvre précoce de ces

dispositions permettra à un climat de confiance – qui est vital pour le marché unique – de se développer entre consommateurs et entreprises.

1.10 Le Comité invite à nouveau la Commission à présenter des propositions concernant l'instauration d'un label de confiance européen pour les entreprises. Comme le Comité l'a fait valoir dans de précédents avis, un tel label améliorerait sensiblement la confiance des consommateurs dans le commerce transnational en ligne.

1.11 Le CESE se réjouit de constater que le règlement proposé prend en considération les nombreux avis qu'il a émis et qui préconisaient l'harmonisation transfrontière de l'identification électronique, des signatures électroniques et des services de confiance, et qu'il tient compte du souci du Comité de faire observer les droits des citoyens au respect de la vie privée et à la sécurité quand ils sont sur l'Internet⁽¹⁾. Le Comité note également avec satisfaction que la proposition de règlement rend les États membres responsables de leurs systèmes participant au dispositif.

1.12 Le CESE observe que le règlement proposé tient compte des travaux de normalisation technique et de développement de processus des projets STORK⁽²⁾, visant à établir une plateforme européenne d'interopérabilité de l'identification électronique et à mettre en œuvre un système concret destiné à créer un marché intérieur pour les signatures électroniques et les services de confiance en ligne associés, dans un contexte transnational. Le Comité recommande que la Commission facilite ces travaux essentiels et fournisse tout le soutien nécessaire à leur accélération.

1.13 Le CESE recommande que l'adoption du règlement proposé s'accompagne d'une campagne d'information auprès des citoyens, afin de leur expliquer comment fonctionneront en pratique dans un contexte transnational les dispositions concernant l'identification électronique et les signatures électroniques, et de les rassurer quant aux craintes qu'ils pourraient avoir relativement au respect de la vie privée et de la sécurité.

1.14 Compte tenu du fait que la société numérique est en train d'évoluer et qu'un nombre accru de services publics importants sont fournis en ligne, le Comité estime que la Commission doit impérativement continuer à appuyer de manière ciblée des stratégies visant à accélérer l'inclusion numérique dans l'ensemble de l'Union.

1.15 Le CESE invite la Commission à se pencher à nouveau sur les passages du règlement qui prévoient l'utilisation d'actes délégués et à lui faire part de la raison pour laquelle la délégation de pouvoir est essentielle à la mise en œuvre des articles pertinents.

2. Contexte

2.1 La directive sur les signatures électroniques est en vigueur depuis plus de douze ans. Elle présente des lacunes – par exemple le fait que l'obligation de contrôle national des

prestataires de services ne soit pas définie –, lesquelles font obstacle à l'utilisation des signatures électroniques dans un contexte transnational. De plus, elle ne tient pas compte d'un grand nombre de nouvelles technologies.

2.2 Tous les pays de l'UE disposent d'un cadre juridique réglementant les signatures électroniques, mais celui-ci diffère d'un pays à l'autre, ce qui rend *de facto* impossible d'effectuer des transactions transnationales par voie électronique. Il en va de même pour les services de confiance tels que l'horodatage électronique, les cachets électroniques, les services de fourniture électronique et l'authentification de sites Web, pour lesquels il n'existe pas d'interopérabilité à l'échelle européenne. Le règlement à l'examen vise donc à proposer des règles et pratiques communes pour ces services.

2.3 La proposition de règlement à l'examen comporte trois éléments essentiels:

- i. elle remplace l'actuelle directive sur les signatures électroniques et améliore le cadre juridique pertinent. Elle permet par exemple de "signer" au moyen d'un téléphone portable, impose une responsabilité accrue en matière de sécurité et définit des règles claires et plus rigoureuses concernant le contrôle des signatures électroniques et des services connexes;
- ii. elle impose la reconnaissance mutuelle (et non l'harmonisation ou la centralisation) des différents systèmes nationaux d'identification électronique et étend leurs capacités, c'est-à-dire les possibilités qu'ils offrent, en leur permettant de produire des effets dans l'ensemble de l'UE;
- iii. elle prend également en compte, pour la première fois, d'autres services de confiance et introduit ainsi un cadre juridique clair et davantage de garanties grâce à des organes de contrôle rigoureux pour les fournisseurs de services tels que les cachets électroniques, les horodatages électroniques, les documents électroniques, les services de fourniture électronique et l'authentification de sites Web.

2.4 La proposition de règlement à l'examen ne prévoit pas:

- l'obligation, pour les États membres de l'UE, d'introduire des cartes d'identité nationales, des cartes d'identité électroniques ou d'autres outils d'identification électronique, ni l'obligation, pour les citoyens, de détenir ce type de cartes,
- une identification électronique européenne ou quelque type de base de données européenne que ce soit,
- la faculté ou l'obligation de partager des informations à caractère personnel avec de tierces parties.

2.5 Les services de taxation en ligne, les services de formation et autres services sociaux ainsi que les marchés publics en ligne et les services de santé en ligne figurent parmi les services susceptibles de tirer le plus de bénéfices d'une utilisation plus répandue de l'identification électronique.

⁽¹⁾ JO C 97 du 28/04/2007, pp. 27-32.

JO C 228 du 22/09/2009, pp. 66-68.

JO C 44 of 11/02/2011, pp. 178-181.

JO C 54 du 19/02/2011, pp. 58-64.

JO C 318 du 29/10/2011, pp. 105-108.

JO C 229 du 31/07/2012, pp. 1-6.

⁽²⁾ www.eid-stork.eu/.

2.6 Au travers des projets STORK relatifs à la mise au point de systèmes d'interopérabilité, auxquels ont pris part 17 États membres, la Commission et les États membres de l'UE ont montré que la reconnaissance mutuelle transnationale des régimes d'identification électronique était possible.

2.7 La proposition de règlement à l'examen est la dernière des 12 actions clés prévues par l'Acte pour le marché unique ⁽³⁾, et fait partie des propositions du plan d'action 2011-2015 pour l'administration en ligne ⁽⁴⁾, de la feuille de route de l'UE pour la stabilité et la croissance ⁽⁵⁾ ainsi que de la stratégie numérique pour l'Europe ⁽⁶⁾.

3. Observations générales

3.1 La création d'un marché numérique unique pleinement intégré est essentielle à la réalisation de la stratégie numérique pour l'Europe, au bien-être des citoyens européens et au succès des entreprises européennes, en particulier des 21 millions de PME. Aujourd'hui, 13 millions de citoyens travaillent dans un autre pays de l'UE que le leur et 150 millions de consommateurs font leurs achats en ligne, mais seulement 20 % d'entre eux achètent des biens et des services dans un autre État de l'UE. Il est essentiel de créer, à l'échelle européenne, des services d'identification électronique, de signature électronique et de confiance (y compris l'authentification de sites Web, les horodatages électroniques, les cachets électroniques et les achats électroniques) harmonisés et interopérables pour faire progresser le marché numérique unique.

3.2 Il est essentiel de promouvoir le développement des marchés publics en ligne en vue d'améliorer l'efficacité, la transparence et la concurrence. Le rythme d'adoption des marchés publics en ligne est lent, pas plus de 5 % des procédures de passation de marchés dans l'UE ne permettant un traitement électronique.

3.3 Le Comité juge regrettable qu'en l'absence d'un système européen de carte d'identification électronique, plusieurs systèmes nationaux différents aient été mis en place, et constate que les mesures proposées par la Commission dans sa proposition de règlement pour faciliter la création d'un marché numérique unique pleinement intégré d'ici à 2015 ⁽⁷⁾ sont axées sur la reconnaissance juridique mutuelle des différents systèmes d'identification électronique nationaux qui ont été notifiés et la mise au point d'une véritable interopérabilité technique entre tous ces systèmes.

3.4 Le Comité prend note de l'approche évolutive adoptée par la Commission pour l'élaboration du règlement à l'examen, qui s'appuie sur la directive relative aux signatures électroniques ⁽⁸⁾ et vise à garantir que les particuliers et les entreprises puissent utiliser leur système national de signatures électroniques (identification électronique) pour avoir accès aux services publics d'autres pays de l'UE où ce type d'identification existe.

3.5 Le Comité considère toutefois que l'UE a besoin d'un système européen d'identification électronique normalisé pour l'ensemble des citoyens et des entreprises et déplore que le règlement à l'examen ne cherche pas à encourager l'élaboration d'une identité électronique européenne. Si le règlement impose à

l'ensemble des États membres d'accepter tous les systèmes d'identification électronique notifiés au titre du règlement, il permet cependant aux différents États de décider de l'opportunité de notifier leur système national, de même qu'il respecte pleinement le choix des États membres qui ne disposent pas d'un système d'identification électronique national.

3.6 Bien que la proposition de règlement à l'examen respecte la souveraineté nationale et ne prévoit aucunement l'obligation de doter tous les citoyens de l'UE d'une identité électronique, il convient de réfléchir aux avantages que présenterait un régime européen universel d'identité électronique. Avec le temps, les citoyens ne disposant pas d'une identité électronique seront désavantagés: pour bénéficier de l'égalité des chances, chaque citoyen devra disposer d'une identité électronique qu'il pourra utiliser dans tous les États membres de l'UE.

3.7 La mise en œuvre de systèmes interopérables à l'échelle de l'UE est essentielle à la bonne exécution des transactions électroniques dans le cadre de l'identification électronique et à l'essor des services de confiance et il reste encore beaucoup à faire pour offrir une véritable plateforme d'interopérabilité en matière d'identification électronique européenne.

3.8 L'Union devrait lancer un programme d'information européen visant à informer les citoyens sur l'utilisation de l'identité électronique, de la signature électronique et des services de confiance, afin qu'ils soient en mesure d'assurer de manière appropriée la confidentialité de leurs données et leur sécurité en ligne. Cette campagne de sensibilisation et d'information devrait être menée de manière à communiquer avec des citoyens ayant des besoins d'information et des connaissances numériques différents.

3.9 Beaucoup de citoyens sont préoccupés par la confidentialité et la sécurité lorsqu'ils effectuent des transactions commerciales au moyen de services numériques. Ces préoccupations sont amplifiées lorsqu'ils ne comprennent pas les technologies utilisées pour fournir ces services, ce qui génère des craintes et des résistances inutiles. Les pouvoirs publics et les États membres doivent consentir davantage d'efforts pour expliquer comment l'utilisation de technologies notifiées en matière d'identification et de signature électroniques permet de garantir la sécurité et la confidentialité des données personnelles. À cet égard, le CESE constate que le système proposé relatif aux services de confiance a été conçu de manière à ce qu'aucune donnée inutile ne soit dévoilée ni échangée et de façon à éviter la centralisation des informations.

3.10 Dans de précédents avis, le Comité a invité la Commission à présenter des propositions concernant la mise en œuvre d'un système européen de certification, un label de confiance européen, pour les entreprises opérant en ligne. Ce label de confiance permettrait de garantir que l'entreprise respecte pleinement la législation européenne et que les droits des consommateurs sont protégés. Un tel système renforcerait la confiance des consommateurs dans le commerce en ligne.

3.11 Avec l'utilisation de l'identification électronique et des services de confiance, l'Union sera de plus en plus connectée numériquement. Le Comité juge dès lors essentiel que tous les citoyens aient accès à la technologie et aux compétences leur permettant de tirer avantage de la même manière de la révolution numérique. L'inclusion numérique est toujours un enjeu de

⁽³⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 743 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 669 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁷⁾ EUCO 2/1/11 et EUCO 52/1/11.

⁽⁸⁾ Directive 1999/93/CE.

taille pour l'Union européenne, dont un quart de la population n'a jamais utilisé Internet; l'âge, le genre et l'éducation restent les principaux problèmes en la matière.

4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE invite la Commission à examiner, dans le plein respect du principe de subsidiarité, comment instaurer une carte d'identité électronique européenne pour tous les citoyens. Cette opération pourrait le cas échéant être réalisée en définissant un ensemble standard de paramètres susceptibles d'être intégrés dans tout système national d'identité électronique conférant le statut d'identité électronique européenne et en instaurant une identité électronique authentifiée au niveau européen pour un éventail déterminé de services. Ceci permettrait aux citoyens de demander, sur une base volontaire, une identification électronique européenne qu'ils utiliseraient en l'absence de système national.

4.2 Le Comité souhaite que la Commission se penche sur l'instauration d'une identification électronique européenne en créant un système de base visant à fournir une identification électronique authentifiée au niveau européen pour les transactions commerciales en ligne effectuées par les consommateurs. L'authentification de cette identité électronique européenne pourrait être générée au niveau central par une autorité contrôlée par l'UE qui garantirait le niveau de confiance et de sécurité élevé exigé par les consommateurs et les commerçants.

4.3 Aucun des 27 États membres ne disposant actuellement d'un système national d'identité électronique bien établi pour les entreprises (personnes morales), le Comité recommande que la Commission saisisse cette occasion pour promouvoir la mise en place rapide d'un système européen d'identité électronique pour les personnes morales. La conception d'un tel système doit bien entendu respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En agissant maintenant, l'UE éviterait les problèmes d'harmonisation liés à la myriade de systèmes nationaux d'identité électronique différents destinés aux citoyens qui se sont développés faute d'une carte d'identité électronique européenne universelle. En outre, la mise en œuvre d'un système européen d'identité électronique pour les personnes morales apporterait des avantages commerciaux immédiats aux 21 millions de PME européennes qui développent des activités transnationales.

4.4 Le Comité constate que 16 des 42 articles du projet de règlement confèrent à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués⁽⁹⁾. Si le CESE considère que les actes délégués sont nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de certains aspects techniques du règlement et fournir à la Commission une certaine flexibilité en la matière, il est toutefois préoccupé par l'étendue de ces pouvoirs. Le CESE craint que les garanties relatives à l'utilisation d'actes délégués⁽¹⁰⁾ puissent ne pas suffire à faire en sorte que le Conseil et le Parlement européen disposent d'un droit de regard effectif sur l'exercice de ces pouvoirs par la Commission, ce qui aurait des conséquences pour la sécurité et la certitude juridiques du mécanisme.

Bruxelles, le 18 septembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
⁽¹⁰⁾ Garanties figurant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur le fonctionnement de l'article 290 du TFUE.