

**COMMISSION CONSULTATIVE DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

N. Réf. 10527/L/A/04

AVIS N° 84/005 DU 12 SEPTEMBRE 1984

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment les articles 5 et 8;

Vu la demande d'avis du 27 juillet 1984 du Ministre de l'Intérieur sur un projet d'arrêté royal relatif à la nouvelle carte d'identité;

Vu la version coordonnée et modifiée de ce projet soumise à la Commission le 16 août 1984,

A émis le 12 septembre 1984, l'avis suivant :

La Commission tient, tout d'abord, à faire remarquer que son travail est rendu difficile lorsque son analyse, dans des délais courts, doit se poursuivre sur des versions différentes du texte de l'arrêté. Un premier texte datant du 27 juin 1984 s'est trouvé modifié par quelques corrections et additions présentées le 27 juillet. La version coordonnée, incluant de nouvelles modifications suite aux discussions entre les représentants du Ministère de l'Intérieur et la Commission, n'a été déposée que le 16 août 1984. Il contient des modifications substantielles par rapport aux deux premières versions.

Avant d'analyser le texte, il importe d'informer le Gouvernement, premièrement sur la réglementation dont le texte dit s'inspirer, à savoir la résolution 77 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, secondement, sur les réglementations récentes de pays voisins (France, Allemagne) également inspirées du texte du Conseil de l'Europe. Dès le départ, on soulignera que ces réglementations ont choisi, au nom du respect des libertés individuelles, des solutions nettement différentes de celles retenues par le Gouvernement Belge.

Quant au texte du Conseil de l'Europe, on constatera que dans les attendus de la résolution 77 relative à l'établissement et à l'harmonisation des cartes nationales d'identité, la finalité retenue pour ces documents par le Comité des Ministres mentionne le fait qu'un ressortissant puisse établir son identité ou que cette carte d'identité puisse servir de document de voyage ou de preuve d'identité ou de nationalité.

Dans les dispositions concernant la présentation et le contenu de cette carte d'identité, on remarquera que le numéro national est facultatif. L'exposé des motifs (n. 29) souligne la portée de ce caractère facultatif, en affirmant qu'il n'entre pas dans le domaine d'application de la résolution d'émettre une opinion sur le principe même des numéros d'identification. C'est dire toutes les réserves dont le Conseil a voulu entourer l'utilisation du numéro d'identification.

Il importe également de se rappeler toutes les réticences que la "Commission Nationale de l'Information et des Libertés" française (CNIL) a manifestées à l'égard de l'inscription d'un tel numéro identifiant sur la carte d'identité. Dès son premier rapport, la CNIL a craint, par cette inscription d'une clé d'accès à bon nombre de fichiers, que ce document, considéré essentiellement comme un document justificatif d'identité, ne devienne un système d'identification universel. Ces considérations sont reprises dans le deuxième rapport de la CNIL. La CNIL y souligne que la seule finalité de la carte d'identité est d'être une preuve d'identité. En conséquence, elle recommande à nouveau la suppression des caractères OCR et de la zone de lecture optique. Dans ces conditions, elle souligne que le numéro d'identification doit avoir pour seule finalité la gestion de la fabrication des cartes. La CNIL se félicite du fait que le décret 80/609 du 31 juillet 1980 (annexe 1) portant création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité, ait tenu compte de ses remarques et propositions telles que : pas de zone optique, pas de conservation en mémoire de la signature et de la photographie du titulaire, pas d'interconnexion des fichiers des six centres de gestion avec un quelconque autre fichier, maintien sur la carte du seul numéro chronologique, susceptible de changement lors de renouvellement.

La loi allemande sur la carte d'identité, qui entrera en vigueur le 1er novembre prochain (reprise en annexe 2), prévoit diverses mesures analogues. En particulier, le "numéro de série" figurant sur la carte ne peut, en aucun cas, contenir de données sur la personne du titulaire ni d'indication qui renverrait à de telles données (par. 3 (1)); de plus, il ne peut être utilisé à des fins de traitement automatique que par les autorités strictement habilitées, en cas de contrôle de frontière, de mandat de recherche, de poursuite pénale et de prévention (par. 3 (5)). Les attendus de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe du 15 décembre 1983, déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi sur le recensement ont amené la doctrine et le Bundesbeauftragte (7ème rapport) à souligner les risques liés au fait de faire figurer le numéro d'identification sur la carte d'identité. Une telle utilisation favorise l'interconnexion entre fichiers sensibles. L'introduction d'un numéro d'identification unique, ou de tout autre substitut, sur la carte d'identité, permettant la lecture de la carte d'identité en machine, deviendrait un pas décisif dans l'enregistrement et le "catalogage" de la personnalité des citoyens. Le Land de Hesse a d'ailleurs demandé au Commissaire de la Protection des Données de déposer un rapport sur la non-constitutionnalité des cartes d'identité lisibles en machine, arguant de la protection des libertés individuelles et de la liberté de déplacement. Enfin, l'utilisation de la lecture du numéro d'identification supposerait, selon le Bundesbeauftragte de ce Land, une réglementation spécifique, qui délimiterait le pouvoir des autorités chargées de la sécurité du territoire.

C'est notamment compte tenu de ces réglementations dans les pays qui nous entourent que la Commission consultative de la protection de la vie privée entend émettre certaines remarques à propos du projet d'arrêté royal en question.

Dans le projet d'arrêté royal, les articles pour lesquels s'applique, plus spécifiquement, la mission de la Commission, sont les articles 3, 10 à 14 et 16.

Il importe également de bien comprendre que ce projet inclut plusieurs demandes :

- a. En vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national, il y a une demande de droit d'accès au Registre national pour le Ministre de l'Intérieur et les fonctionnaires de la Direction Générale de la législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui de conseiller (art. 10) et une demande équivalente à une demande de droit d'accès pour la Société Anonyme de droit belge IDOC (art. 12, par. 1er).
- b. En vertu de l'article 6 de la loi sur le Registre national, il y a une demande du Ministère de l'Intérieur (sans précision) visant la transmission, via le Registre national, de la part des administrations communales, de données relatives à la carte d'identité qui comportent, entre autres, le numéro personnel et la langue dans laquelle le titulaire de la carte d'identité a sollicité que sa carte soit émise, ainsi que le numéro d'ordre de cette carte (art. 13, par. 2), données non reprises au Registre national à l'exception du numéro personnel.
- c. En vertu de l'article 8 de la loi sur le Registre national, le projet équivaut à une demande d'utilisation du numéro du Registre national, non seulement par les autorités mentionnées à l'article 10, à savoir le Ministre de l'Intérieur et les fonctionnaires de la Direction Générale de la législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui de conseiller, mais aussi de la S.A. de droit belge IDOC, des communes et du Ministre de l'Intérieur (art. 13, par. 1er). Sont aussi concernés, puisqu'ils ont accès au numéro personnel prévu dans l'article 13, par. 1er, les services communaux de la population, les polices communales et rurales, la Gendarmerie et la police judiciaire (art. 14, par. 1er).

Certaines de ces demandes sont accueillies de façon favorable par la Commission. Cependant celle-ci s'oppose fermement à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national à des fins d'inscription sur la carte d'identité de manière lisible et dans la zone de lecture optique; en conséquence, elle juge inutile la communication du numéro d'identification à la S.A. IDOC. De plus, elle émet de strictes réserves à l'utilisation d'une zone à lecture optique.

Examinons, à présent, l'arrêté royal, article par article.

L'article 1er, alinéa 1er, du projet soumis à l'examen de la Commission définit la carte d'identité : elle vaut "certificat d'inscription au registre de population". L'alinéa 2 en précise la finalité : "établir l'identité du porteur".

L'article 3, alinéa 4, fait figurer sur la carte le "numéro personnel" du citoyen. L'article 11 précise que ce numéro pourrait être le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. L'article 3, alinéa 4, doit être lu conjointement avec l'article 11, alinéa 1er. L'article 3, alinéa 4, en effet, fait figurer sur la carte d'identité de manière lisible et dans la zone optique ce qu'il dénomme le numéro personnel. L'article 11, alinéa 1er, autorise, en vertu de l'article 8 de la loi sur le Registre national, le Ministre de l'Intérieur et les fonctionnaires de la Direction Générale de la législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui de conseiller, à utiliser à titre de "numéro personnel", le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. L'article 3, alinéa 4, est descriptif et ne mentionne aucune justification; l'article 11, alinéa 1er, indique, au sens de l'article 8 de la loi sur le Registre national, la fin unique de l'utilisation du numéro d'identification, à savoir son inscription sur la carte d'identité. Pour des raisons qui apparaîtront dans la suite, la Commission émet les plus nettes réserves à utiliser de cette manière le numéro d'identification du Registre national.

On remarquera aussi que, par rapport à la liste proposée dans la Résolution 77 (clause 8 de l'annexe), l'alinéa 5 de cet article 3 a choisi la liste maximale et ajoute même la mention du nom de l'époux pour les femmes mariées. La Commission n'en saisit pas le motif et serait encline à la supprimer. Au cas où il serait jugé souhaitable de la maintenir, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'opérer de discrimination entre les époux. Elle souligne, par ailleurs, que le maintien de cette mention introduit une incohérence avec l'article 6, dans la mesure où le renouvellement de la carte n'est pas prévu en cas de décès du conjoint, pas plus d'ailleurs qu'en cas d'autres changements d'état civil affectant d'autres mentions de l'article 3.

Le prescrit de l'article 10 correspond à l'autorisation d'accès donné dans le cadre de l'article 5 de la loi sur le Registre national. Il spécifie les personnes autorisées à avoir accès, les données auxquelles elles ont accès et les finalités de l'accès. A ce dernier propos, la Commission souhaite cependant, pour éviter toute ambiguïté, que les termes "pour toute opération relative à ..." soient remplacés par les termes "pour les seules opérations relatives à ...". La Commission fait également remarquer que l'autorisation d'accès aux données reprises à l'article 3 de la loi sur le Registre national devrait être limitée aux données nécessaires à l'établissement de la carte d'identité, à savoir celles de l'article 3, alinéa 1er, 1 à 5.

L'article 11 autorise, en vertu de l'article 8 de la loi sur le Registre national, le Ministre de l'Intérieur et les fonctionnaires de la Direction Générale de la législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui de conseiller, à utiliser le numéro du Registre national afin de l'inscrire sur la carte d'identité. La rédaction serait sans doute plus claire si elle indiquait que les mêmes autorités sont autorisées à "faire figurer le numéro du Registre national des personnes physiques sur les cartes d'identité". Ceci dit, on comprend mal pourquoi ce sont ces autorités qui doivent être autorisées à faire figurer ce numéro sur la carte d'identité. Sans pour autant marquer notre adhésion sur le contenu du prescrit, mieux vaudrait, dès l'article 3, indiquer simplement : "le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques figure sur la carte d'identité", puisque telle est bien la portée de la référence de l'article 11, alinéa 1er, à l'article 3. La modification suggérée par la Commission rendrait, dès lors, l'article 11, alinéa 1er. Mais, à cet égard, la Commission émet les plus nettes réserves, non pas à autoriser les autorités mentionnées dans cet article 11, par. 1e, à utiliser le numéro identifiant du Registre national, mais à l'utiliser à fin d'inscription sur la carte d'identité. Cela nous semble aller à l'encontre de la finalité rappelée ci-dessus de la carte d'identité. D'un instrument d'authentification-identification, la carte d'identité devient, comme nous l'ont laissé entrevoir les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, un instrument de contrôle. Les arguments avancés par les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, selon lesquels l'inscription de ce numéro personnel reste le seul moyen de vérifier avec certitude l'identification et l'authentification du titulaire, ne nous paraissent pas décisifs, étant donné la pratique et la réglementation des pays étrangers rappelées ci-dessus. La conjonction des éléments habituels d'identification et du numéro de série de la carte d'identité suffisent à eux seuls pour cette vérification. Les tâches que doivent accomplir les autorités susmentionnées et qui restent, selon la Commission, à préciser, habiliter, sans doute, ces autorités à utiliser le numéro personnel sans que pour autant des tâches ne requièrent, de soi, l'inscription de ce numéro sur la carte d'identité.

L'alinéa 2 de ce même article 11, outre qu'il devrait préciser que les alinéas 2 et 3 de l'A.R. du 26 janvier 1967 sont les alinéas de l'article 1er de cet A.R., met les autorités dans l'impossibilité de contrôler les fraudes éventuelles. Si, en effet, la carte d'identité "doit être présentée à toute réquisition de la police, à l'occasion de toutes déclarations, de toutes demandes de certificat et, généralement, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur", on

comprendra que la Commission souhaiterait quelques précisions sur les personnes habilitées à utiliser ce numéro identifiant et que, si l'alinéa 2 de l'article 11 précise que c'est dans un but d'identification du porteur de la carte, cela ne pourra guère se faire qu'en référence à des fichiers qui, eux-mêmes, utilisent des numéros d'identification. C'est dire aussi que, puisque la carte d'identité comporterait une zone optique incluant ce numéro d'identification, le Ministère de l'Intérieur est ainsi conduit à favoriser et généraliser l'utilisation de ce numéro à des fins autres que celles qui sont établies dans la loi du 8 août 1983. En vertu de l'article 12 de cette loi, la Commission attire tout spécialement l'attention sur le fait que l'inscription du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques sur la carte d'identité de manière lisible et dans une zone optique constitue un risque grave d'atteinte à la protection de la vie privée, dans la mesure où elle ouvre des possibilités qui vont au-delà des fins expressément prévues par les autorités requérantes. De même, l'inscription du numéro invite à la "banalisation" de son utilisation, tant dans les secteurs privés que publics et accroît sensiblement, dès lors, les risques d'interconnexions entre fichiers.

A l'estime de la Commission, l'article 12, par. 1er, al. 1er, équivaudrait à donner à la S.A. de droit belge IDOC, l'autorisation d'accès requise par l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983, même si l'arrêté ne parle que d'une communication. Certes, l'alinéa précise que cette société remplit une mission d'intérêt général sous contrôle du Ministère de l'Intérieur, mais ni la loi ni les statuts de l'IDOC ne prévoient aucune modalité de contrôle. Des informations recueillies auprès du Ministère de l'Intérieur, il ressort que le seul contrôle prévu serait, conformément à une note adressée au Conseil des Ministres du 19 mars 1982 et approuvée par le Conseil, celui assuré par la création d'un "Comité pour la sécurité et la déontologie" composé d'un représentant du Ministère de l'Intérieur - représentant assurant les fonctions de président -, d'un représentant du Ministère de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Administration du Registre national et de la S.N.I.. Les compétences de ce Comité seraient, non seulement d'assurer le respect des dispositions de l'arrêté, mais également de réglementer le prix des services de l'IDOC, la sécurité, l'infaillibilité, les conditions de transfert et de veiller au respect de la vie privée. La Commission souhaiterait que la création et les compétences de ce Comité soient, dès lors, définies et reconnues expressément par l'arrêté et inscrites dans les statuts de l'IDOC, de manière telle qu'elle permette un réel contrôle, par le Ministre de l'Intérieur, des activités de la société. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, des clauses particulières devraient, au moins, réglementer les modes de transmission des informations mentionnées aux articles 10 et 11, les techniques de fabrication, les mesures de sécurité, etc. Outre cette clarification des relations entre le Ministère de l'Intérieur et l'IDOC, la demande d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne nous paraît pas nécessaire, dans la mesure où celui-ci n'est pas inscrit sur la carte d'identité. La transmission des informations, par le Ministère de l'intérieur à l'IDOC, suffit à l'exécution de sa tâche.

L'article 12, par. 1er, al. 2, répond à une objection présentée par la Commission aux fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. La Commission s'étonnait que des données nominatives relatives aux personnes physiques puissent être traitées en territoire étranger et véhiculées dans des flux transfrontières. La Commission estime, cependant, que la réponse n'est pas satisfaisante et qu'une solution, autre que la solution proposée, doit être trouvée. Une remarque de détail : il serait préférable, en harmonie avec le texte français d'écrire "administratieve zetel" plutôt que "maatschappelijke zetel".

Le fichier des cartes d'identité, établi par l'article 13, par. 1er, comprend, parmi les informations y reprises, le numéro d'identification du Registre national pour chaque titulaire d'une carte d'identité. L'article ne précise pas les finalités de l'utilisation par le Ministère de l'Intérieur de ce fichier, ni les services et les personnes concernés, au sein de Ministère, par cette utilisation. La Commission estime que des précisions, en particulier, sur les nécessités de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans ce fichier, à des fins de sécurité devraient être apportées. En principe, la Commission ne s'opposerait pas à ce que le numéro d'identification soit utilisé pour constituer ce fichier et le mettre à jour. Mais, elle émet des réserves à propos de l'inclusion de ce numéro dans le fichier à des fins autres que de gestion interne. Elle estime que les données contenues dans ce fichier, à l'exclusion du numéro personnel, c'est-à-dire du numéro d'identification, suffisent à l'exécution des tâches pour lesquelles il est prévu et, en particulier, dans la mesure où ces données reprendraient le nom du titulaire, permettent la détermination univoque du titulaire d'une carte d'identité.

Le paragraphe 2 de ce même article se réfère sans doute à l'article 6 de la loi du 8 août 1983 mais en élargit le champ. L'article 6 de la loi devient l'occasion d'une interconnexion de fichiers. La Commission attire donc l'attention sur le fait que cette disposition constitue également une généralisation de l'utilisation du numéro du Registre national. Elle ne voit d'ailleurs pas la base légale ou réglementaire de la transmission par le Registre national de ces informations.

En cas de suppression du numéro d'identification dans le fichier des cartes d'identité, la Commission pourrait accepter l'article 14, par. 1er, pour autant, toutefois, que les fins soient strictement énoncées. Dans le cas contraire, c'est-à-dire dans l'hypothèse où l'inscription du numéro d'identification dans ce fichier des cartes d'identité est maintenue, on pourrait songer à réserver l'accès aux données du fichier, à l'exclusion du numéro d'identification du Registre national, la clé d'accès pouvant être alors le nom du titulaire et le numéro d'ordre de la carte. L'article 14, par. 1er, affirme ensuite que l'accès aux données du fichier a lieu sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur. L'article ne prévoit cependant pas les modalités de ce contrôle.

L'article 14, par. 2, réserve au Ministère de l'Intérieur et à certains fonctionnaires la compétence de communiquer à d'autres administrations les informations reprises au fichier des cartes d'identité. A nouveau, des précisions quant à la finalité de ces communications devraient être apportées. On note, ensuite, que la restriction "sans préjudice de l'application des articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983" est, soit sans objet si, conformément au vœu de la Commission, le numéro d'identification ne figure pas parmi les données du fichier ou ne peut, de toute façon, être transmis, soit, de toute façon, trop largement exprimée. L'article 5 de la loi du 8 août 1983 vise l'accès au Registre national et aux informations reprises dans ce Registre; or, l'article 14 vise d'autres informations, celles reprises dans le fichier de l'article 13, à l'exception du numéro d'identification.

L'article 16 prévoyant l'inscription du numéro d'identification sur les anciennes cartes d'identité conduit la Commission à émettre les mêmes réserves que celles déjà émises à propos de l'inscription sur les nouvelles cartes d'identité.

En conclusion, la Commission, en accord avec l'attitude des commissions analogues dans les pays voisins, entend, dans l'esprit de la loi du 8 août 1983, s'opposer à la banalisation du numéro d'identification et, en ce sens prononce un avis tout à fait défavorable à l'inscription de ce numéro du Registre national sur la carte d'identité de manière lisible et dans une zone optique. Elle estime que les données reprises sur cette carte d'identité, en ce compris le numéro de série, sont suffisantes pour accomplir les fins assignées à cette carte. C'est dire qu'à son avis le numéro d'identification personnel, tout en servant de lien entre les différentes administrations pour en améliorer l'efficacité de gestion, doit laisser place, dans les différents fichiers auxquels ont accès d'autres administrations, à un identifiant spécifique. Dans son troisième rapport, la CNIL identifiait comme une inquiétude majeure suscitée par le développement des nouvelles technologies, la disparition progressive de l'anonymat, explicable par la multiplication de l'utilisation d'identifiants lisibles automatiquement. Elle définissait son rôle en ces termes : "Veiller à ce que les 'pistes de données' ne se rejoignent pas pour enserrer l'homme dans un contrôle social généralisé, ne correspondant pas à une idée préconçue, mais qui trouverait rapidement sa justification dans sa propre existence". L'inscription du numéro d'identification extrait du Registre national des personnes physiques sur la carte d'identité irait à l'encontre de la loi qui régit son utilisation. Enfin, la Commission émet également des réserves strictes quant à l'existence, sur la carte d'identité, d'une zone optique. Les arguments avancés, selon lesquels cette zone rendrait plus facile le contrôle aux frontières, supposeraient que tous les pays fassent de même, - ce qui est contredit, entre autres, par les dispositions légales prises par la France. De plus, ils modifient la finalité de la carte d'identité qui, comme nous l'avons dit, d'un document d'identification-authentification, devient, de plus en plus, un instrument de contrôle.

Pour le Secrétariat,

Le Président suppléant,

C. DEBRULLE

M. COUCKUYT