

ROYAUME DE BELGIQUE

1000 Bruxelles, le

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115

Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

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

AVIS N° 12 / 97 du 30 avril 1997

N. Réf. : SE / 97 / 001 / 26

OBJET : Avis d'initiative relatif à la carte d'identité sociale.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29,

Vu le rapport de M. P. LEMMENS,

Emet d'initiative, le 30 avril 1997, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. L'arrêté royal du 18 décembre 1992 "portant des mesures en vue d'instaurer une carte d'identité sociale à l'usage de tous les assurés sociaux, en application des articles 38, 40, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a introduit une carte d'identité sociale, comme il ressort de son libellé.

Dans le présent avis, la Commission souhaite examiner un certain nombre d'aspects de la carte d'identité sociale qui concernent les principes fondamentaux de la protection de la vie privée.

II. CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE :

2. L'arrêté royal précité a été pris en exécution de la mission attribuée au Roi par la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Cette loi de pouvoirs spéciaux parle explicitement de la carte d'identité sociale, plus particulièrement à l'article 41.

En vertu de cette disposition, le Roi est habilité, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à "prendre toutes les dispositions utiles en vue de la généralisation et de l'utilisation d'une carte d'identité sociale, sur laquelle est mentionné le numéro d'identification de sécurité sociale qui identifie l'assuré social de manière univoque et afin de préciser la façon dont cette carte permet à l'assuré social de faire prévaloir ses droits et de faire respecter les obligations dans le cadre de l'application de la sécurité sociale et du droit du travail". Ensuite, le Roi peut, également par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, "prendre toutes les dispositions utiles afin d'assurer la qualité des données mentionnées sur cette carte".

3. L'arrêté royal du 18 décembre 1996 stipule que chaque assuré social ne peut posséder qu'une seule carte d'identité sociale (article 2, alinéa 1er).

La carte d'identité sociale contient un certain nombre de données d'identification lisibles aussi bien à l'oeil nu que de manière électronique; en outre, elle contient un certain nombre de données lisibles seulement électroniquement (article 2, alinéas 2 à 4).

Les données de fond concernent l'assurance obligatoire soins de santé et allocations : date du début et de l'expiration de l'assurabilité, le statut de l'assuré, et son droit à la franchise sociale (article 2, alinéa 4, 5° à 7°). Le Roi peut, après avis du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, déterminer que d'autres mentions sont apportées à la carte (article 2, alinéa 9).

La carte d'identité sociale est délivrée par les organismes assureurs (article 3, § 1er).

La carte d'identité sociale doit également être utilisée par les institutions de sécurité sociale et par les personnes tenues de déclarer des données sociales à caractère personnel à une institution de sécurité sociale (article 5, alinéa 1er) ⁽¹⁾. Elle peut également être utilisée par les personnes physiques ou morales appliquant le régime du tiers-payant ⁽²⁾; toutefois, le Roi peut obliger certaines de ces personnes à en faire usage (article 5, alinéa 2). Plus généralement, le Roi est habilité à autoriser ou obliger "d'autres organismes ou catégories de personnes physiques ou morales", sans plus de précisions, à utiliser la carte d'identité sociale (article 5, alinéa 3).

Le Roi peut déterminer quels assurés sociaux doivent être en possession de leur carte d'identité sociale (article 4, alinéa 6). Les assurés sociaux doivent présenter leur carte à toute réquisition d'un certain nombre d'agents, chargés de la surveillance du respect du droit de la sécurité sociale et du travail ou du contrôle de l'application des impôts sur les revenus (article 6, alinéa 1er). Chaque assuré social est également tenu de présenter la carte lors de toute demande d'une institution de sécurité sociale ou d'une personne autorisée ou obligée à en faire usage (article 6, alinéa 2).

L'arrêté royal prévoit des sanctions pour les personnes se livrant à des abus de la carte d'identité sociale qui introduisent, suppriment ou modifient des données de manière illégitime et qui fabriquent, toujours illégitimement, des cartes d'identité sociale ou des appareils de lecture (articles 8 à 10).

Il appartient au Roi de régler l'entrée en vigueur de l'arrêté royal (article 16). Entre-temps, il est stipulé que l'arrêté royal du 18 décembre 1996 entre en vigueur le 28 février 1997, à l'exception des articles 5 et 6 qui entreront en vigueur le 1er juillet 1998 (article 2 de l'arrêté royal du 31 janvier 1997 en exécution des articles 4, alinéa 5, et 16 de l'arrêté royal du 18 décembre 1996).

4. Sur la base de l'article 51, § 1er de la loi du 26 juillet 1996 précitée, l'arrêté royal du 18 décembre 1996 doit prendre effet le 28 août 1997, à moins qu'il ne soit promulgué par une loi avant cette date.

Un projet de loi visant à promulguer un certain nombre d'arrêtés royaux, dont celui du 18 décembre 1996, a été déposé à la Chambre des Représentants ⁽³⁾.

¹ Il s'agit ici de l'accomplissement de tâches "en matière de sécurité sociale, du droit du travail ou fiscal" (Rapport au Roi, M.B., 7 février 1997, p. 2430).

² Sont notamment visés : les médecins, dentistes, pharmaciens, kinésithérapeutes et hôpitaux.

³ Doc. parl, Ch. des repr., 1996-97, n° 997-1.

III. LA CARTE D'IDENTITE SOCIALE ET LA VIE PRIVEE :

5. L'arrêté royal du 18 décembre 1996 n'a pas été soumis préalablement à la Commission pour avis.

On peut se demander si un tel avis préalable n'était pas requis ⁽⁴⁾. En effet, l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel stipule que le traitement des données visées ne peut être autorisé par le Roi que sur avis de la Commission. Parmi ces données figurent les données à caractère personnel concernant l'appartenance à une mutuelle. Ces données apparaissent sous une forme lisible électroniquement sur les cartes d'identité sociale (article 2, alinéa 4, 3^o et 4^o de l'arrêté royal du 18 décembre 1996).

En exécution de l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992, l'arrêté royal (n^o 14) du 22 mai 1996 a été pris, déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés des données visées à l'article 6 de la loi. Cet arrêté royal accorde un certain nombre d'autorisations pour traiter des données sensibles. Pour autant que l'arrêté royal du 18 décembre 1996 n'autorise pas le traitement des données relatives à l'appartenance à une mutuelle en dehors des cas définis dans l'arrêté royal du 22 mai 1996, il pourrait être pris sans avis préalable de la Commission.

La Commission estime que l'arrêté royal du 18 décembre 1996 doit être interprété conformément à la loi, et qu'il faut donc veiller, lors de l'application de cet arrêté, à ce que les données relatives à l'appartenance à une mutuelle ne puissent être lues par d'autres personnes que celles habilitées, en vertu de l'arrêté royal du 22 mai 1996, à traiter la donnée sensible citée, comme les praticiens de soins de santé (article 3 de cet arrêté) ou les institutions de sécurité sociale (article 4, § 3 de cet arrêté).

L'arrêté royal du 18 décembre 1996, article 2, alinéa 2 pourrait éventuellement inclure un passage à ce sujet.

6. Concernant le contenu de la nouvelle réglementation, la Commission reconnaît que la carte d'identité sociale présente des avantages pour le citoyen et pour l'administration. Ces avantages sont mis en évidence dans le rapport au Roi : un service plus rapide et plus juste à l'assuré, une simplification des déclarations d'un travailleur par des employeurs ou d'autres instances, et un meilleur contrôle en matière de sécurité sociale, droit du travail et fiscal ⁽⁵⁾.

La question est cependant de savoir si ces avantages priment sur les inconvénients et les risques liés à la carte, en particulier, dans le domaine de la vie privée.

⁴ La loi du 26 juillet 1996 n'a pas exempté le Roi, pour les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui y sont visés, d'éventuelles obligations de consulter un organe consultatif (voir, a contrario, l'article 50 de cette loi).

⁵ Rapport au Roi, cité, pp. 2428 et 2430. Le service plus rapide et plus juste à l'assuré est également souligné par l'Exposé des motifs du projet devenu la loi de pouvoirs spéciaux du 26 juillet 1996 (Doc. parl., Ch. des repr., 1995-96, n^o 607-1, p. 31).

7. A ce propos, la Commission souhaite remarquer qu'elle ne peut se prononcer en toute connaissance de cause sur tous les avantages, inconvénients et risques possibles.

L'arrêté royal du 18 décembre 1996 introduit en effet une réglementation posant le principe de la carte d'identité sociale de manière définitive. L'application dans les faits de ce principe est, dans sa phase de lancement, encore assez limitée, tant pour les données à mentionner sur la carte que sur ses possibilités d'utilisation. Cependant, un certain nombre de délégations au Roi font apparaître que ces applications pourront être considérablement élargies dans le futur, à des domaines dans lesquels les non-initiés en sont actuellement réduits à faire des suppositions.

Cette caractéristique du règlement a pour conséquence que la pondération de l'intérêt de la vie privée face à d'autres intérêts ne peut être que partielle. Dans ces circonstances, la Commission estime qu'il faudrait éviter que l'approbation du principe même de la carte d'identité sociale ouvre la voie à une évolution irrésistible comportant des risques toujours plus importants pour la vie privée.

Afin de pouvoir contenir les développements futurs dans des limites raisonnables, la Commission pense qu'il est très important d'organiser un débat de société autour des extensions prévues. Ce débat est rendu particulièrement difficile par le système voulant que le législateur, après promulgation de l'arrêté initial, ne soit plus concerné par ses modifications ultérieures.

Pour favoriser une pondération d'intérêts permanente, dans un environnement permettant la transparence nécessaire, la Commission suggère de supprimer les délégations au Roi visées à l'article 2, alinéa 9 (mentions complémentaires), et 5, alinéa 3 (autres personnes habilitées à utiliser la carte). Il serait également souhaitable que le législateur précise d'ores et déjà pour quels contrôles la présentation de la carte peut être exigée (voir article 6, alinéa 1er).

8. Sous réserve de la difficulté évoquée ci-avant, on peut encore souligner ce qui suit.

8.1. Parmi les principes fondamentaux de la protection de la vie privée figure le fait que des données à caractère personnel ne peuvent être traitées que pour des finalités clairement définies et légitimes, et qu'elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités. Ce principe, connu sous le nom de principe de finalité, est confirmé explicitement par l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 ⁽⁶⁾.

A ce propos, l'arrêté royal du 18 décembre 1996 n'apprend pas quelles sont les finalités précises du traitement des données mentionnées sur la carte d'identité sociale. En particulier, le but de l'utilisation de la carte d'identité sociale n'apparaît pas clairement dans les relations avec les administrations fiscales du Ministère des Finances.

La Commission insiste pour que des précisions soient apportées sur ce point.

⁶ Le principe de finalité est également reconnu à l'article 5, b et c, de la Convention Européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981 et ratifiée par la loi du 17 juin 1991, et à l'article 6, b et c, de la Directive 95/46/CE du Parlement Européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques concernant le traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données.

8.2. L'arrêté royal du 18 décembre 1996 prévoit que la carte mentionne certaines données; il stipule également quelles institutions et personnes sont habilitées à utiliser ces données.

Toutefois, l'arrêté ne règle pas la question de savoir dans quelle mesure chaque institution ou personne habilitée peut avoir accès aux données. Il ne souligne pas non plus qu'un accès sélectif aux données est prévu, compte tenu du but spécifique dans lequel la personne habilitée pourra utiliser la carte. Du point de vue de la protection de la vie privée, cet accès sélectif est cependant nécessaire, et certainement concernant la mention de l'appartenance à une mutuelle.

La Commission a pris connaissance des mesures envisagées concernant la protection de la puce mémoire. Elle constate avec satisfaction que les informations non publiques seront enregistrées sur la carte sous forme encryptée, de telle sorte que ces informations ne pourront être lues que par des instances disposant des clés de cryptage nécessaires. Il apparaît également possible de crypter différents types de données avec différentes clés, chaque clé ne donnant accès qu'à une partie des informations.

Cette réglementation permet un accès sélectif aux informations. Il faudra évidemment veiller, lors de l'application, à limiter chaque fois l'accès aux données "adéquates, pertinentes et non excessives" étant donné les finalités de cet accès.

8.3. La Commission constate que l'arrêté royal du 18 décembre 1996 ne prévoit pas des mesures de contrôle spécifiques pour prévenir ou limiter de possibles abus, tant lors de la fabrication que lors de l'utilisation de la carte d'identité sociale.

Il est également étonnant que, pour ce qui concerne les aspects techniques de la carte, le texte prévoit un avis du Comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et une compétence réglementaire de la Banque-carrefour elle-même mais pas de contrôle préventif du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale ou de la Commission.

Les informations dont dispose la Commission font apparaître que l'on pense sérieusement à élaborer un système de mesures de sécurité, notamment en vue de contrôler l'usage de la carte. La Commission insiste pour que ces mesures soient suffisamment définies dans les arrêtés d'exécution et que ces arrêtés soient soumis préalablement à l'avis du Comité de surveillance.

Le texte de l'arrêté royal pourrait être éventuellement complété par des dispositions en ce sens.

9. Enfin, la Commission constate que le numéro d'identification de la sécurité sociale fait partie des données lisibles, aussi bien à l'oeil nu qu'électroniquement, devant figurer sur la carte (article 2, alinéa 3, 6° de l'arrêté royal du 18 décembre 1996). Ce numéro d'identification correspond en principe au numéro du Registre national (article 1er, 4° de l'arrêté royal; voir également l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 instituant et organisant une Banque-carrefour de la sécurité sociale).

La Commission estime devoir attirer l'attention sur ce qui est stipulé concernant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. En vertu de cette disposition, le numéro d'identification ne peut être utilisé que par des autorités ou des institutions habilitées à cet effet par le Roi, sur avis de la Commission. L'article 9 de la loi stipule que l'utilisation du numéro d'identification, sans y être autorisé ou à d'autres fins que celles en vue desquelles l'autorisation a été donnée, est interdite.

L'arrêté royal du 18 décembre 1996 ne porte pas atteinte à ces dispositions légales.

Il s'ensuit que les personnes et institutions habilitées ou obligées à utiliser la carte d'identité sociale ne peuvent en déduire aucune autorisation de constituer leur fichier à l'aide du numéro d'identification du Registre national. Comme par le passé, cela ne sera possible que pour les autorités et institutions ayant reçu une autorisation spéciale à cet effet.

PAR CES MOTIFS,

La Commission laisse aux Chambres Législatives le soin de tenir compte des considérations développées aux numéros 5 à 8 à l'occasion de l'examen de l'approbation de l'arrêté royal du 18 décembre 1996.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.