

AVIS N° 14 / 2003 du 17 mars 2003

N. Réf. : 10 / A / 2003 / 008

OBJET : Articles 123 à124 de la loi-programme sociale – E-Government.

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 la demande d'avis du Ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'Administration en date du 12 mars 2003 ;

Vu le rapport de M. Yves Pouillet,

Emet, dans l'urgence, le 17 mars l'avis suivant :

Objet de l'avis

1. Les articles 123 et 124 de la loi-programme mettent en place une procédure de délivrance d'un numéro d'utilisateur pour l'utilisation de services électroniques, procédure, que l'exposé des motifs décrit comme provisoire¹ c'est-à-dire dans l'attente d'une mise à disposition effective des cartes d'identité électronique.

Ce numéro d'utilisateur est obtenu par l'usage de la carte d'identité actuelle c'est-à-dire celle visée par l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité combinée à l'usage de la carte d'identité sociale (la carte dite carte SIS).

Selon l'article 124, « les pouvoirs publics belges et les fournisseurs de services désignés par ceux » ont, dit l'article 124, dans le cadre de la procédure d'obtention de ce numéro d'utilisation, la possibilité de vérifier l'exactitude des données demandées auprès des utilisateurs par un accès au Registre National, au fichier central des cartes d'identité, au registre des cartes d'identité, aux données recueillies, enregistrées et traitées en application de l'article 4 de la loi du 15 janvier 1990 relative à la Banque Carrefour de sécurité sociale et à la Banque Carrefour des Entreprises (Loi du 16 janvier 2003).

2. Le Conseil d'Etat saisi dans l'urgence soulève l'objection du rapport entre le projet en discussion et la loi du 8 décembre 1992. Il recommande qu'avis soit pris à ce propos auprès de la Commission, c'est sur cette base que le président de la fraction CD & V du Parlement avait saisi le 11 mars la Commission et que le Ministre nous a finalement saisi dans l'urgence le 12 mars.

On relèvera que le gouvernement dans l'exposé des motifs (p. 80) rétorque que « Le règlement proposé ne prévoit nulle part une quelconque exception à l'application de la loi du 8 décembre 1992. Cette loi et ses arrêtés d'exécution sont dès lors totalement d'application aux traitements qui sont accomplis en vertu du règlement proposé et relèvent de son champ d'application conformément à la loi du 8 décembre 1992. D'un point de vue légistique, cette précision ne doit cependant pas être répétée dans le règlement proposé puisqu'elle découle de la loi du 8 décembre 1992 »

Remarque préliminaire : le rapport entre le projet en discussion et la loi du 8 décembre 1992

3. La Commission estime qu'en toute hypothèse, la loi du 8 décembre 1992 s'applique dans la mesure où les articles visés de la loi-programme instituent des traitements de données à caractère personnel et qu'en aucune manière, la loi-programme ne peut donc déroger aux principes de cette loi.

A l'appui de sa thèse, elle note premièrement que telle n'est pas la volonté du gouvernement comme il ressort clairement de l'exposé des motifs, deuxièmement que telle ne peut pas être la portée d'une loi programme, qu'enfin, troisièmement que l'objet explicite de la loi n'est en aucune manière une volonté de déroger à la loi de 1992 et à son fondement constitutionnel.

Il a donc lieu de vérifier si les dispositions en cause respectent les principes de la loi du 8 décembre 1992, en d'autres termes, qu'il y soit fait référence expressément ou non, le projet doit s'interpréter au regard des principes contenus dans cette loi.

¹ Sans doute, serait-il utile que la loi précise expressément le caractère provisoire des dispositions des articles 123 et 124.

Analyse des dispositions

4. Des informations prises, il ressort que l'idée est de mettre en place une procédure d'identification et d'authentification des personnes désirant utiliser les services électroniques administratifs, peu importe l'administration émettrice de ce service (administration fiscale, sociale, économique ou autre). En d'autres termes, l'objectif est d'harmoniser pour l'ensemble des administrations fédérales, communautaires, régionales et communales, dans toute la mesure du possible, la procédure d'attribution du numéro d'utilisateur et de prévoir que l'attribution s'opère auprès d'un minimum de lieux qui puissent procéder dans ce contexte à la vérification de l'identité des utilisateurs.

5. Cette précision amène à relire l'article 123 et suggère que celui-ci soit révisé. L'article 123 stipule en effet que « les pouvoirs publics et les fournisseurs de services désignés par eux peuvent ... faire usage ». Or si la précision apportée est confirmée, il ne s'agit pas de permettre à l'ensemble des pouvoirs publics c'est-à-dire à chaque administration de faire usage de la carte d'identité et de la carte SIS mais de désigner au sein de l'administration, une ou deux administrations² habilitées à procéder à l'identification et à la délivrance du numéro d'utilisateurs. Une telle restriction réduit les risques d'atteinte à la vie privée, dans la mesure où elle n'autorise pas chaque administration, ce que le texte actuel laisse entendre, à procéder aux vérifications.

Ceci dit, la solution belge à l'inverse des solutions existantes à l'étranger, privilégie l'idée d'un numéro d'utilisateur unique pour l'ensemble des administrations. La Commission reconnaît que cette approche même si elle permet des interconnexions entre fichiers, est conforme à des décisions législatives antérieures qui consacrent un numéro d'identification unique (le numéro de registre national) pour l'ensemble des administrations et privilégie le contrôle des interconnexions entre administrations. Par ailleurs, on note que cette idée du numéro d'utilisateur unique représente pour les utilisateurs une facilité dans la mesure où l'utilisateur préférera l'utilisation d'un numéro unique et non la multiplication de différents numéros (un par administration).

Si la Commission peut marquer son accord avec l'idée d'un numéro unique, elle souhaite que la précision suivant laquelle « une (ou deux) administration(s) bien spécifiée(s) au sein des pouvoirs publics belges (et non les pouvoirs publics belges) peut faire usage ... », soit introduite

6. La notion de « fournisseur de services désigné par eux », utilisée par l'article 123, n'est pas claire. S'agit-il de permettre à d'autres organismes que ceux publics de pouvoir également dans le cadre de l'utilisation de services électroniques offerts par eux, de pouvoir se servir du numéro d'utilisateur unique ? Telle ne semble pas être l'intention du gouvernement. Une telle interprétation serait, en toute hypothèse, contraire aux principes de la loi de 1992, dans la mesure où le numéro d'utilisateur a pour finalité exclusive de faciliter des « téléprocédures » offertes dans le cadre de l'e-government au sens strict ; c'est-à-dire offert par une administration publique³. La notion de « fournisseurs de services » semble indiquer qu'un sous-traitant pourrait être choisi par l'administration en charge de l'attribution du numéro d'utilisateur pour procéder à l'exécution des tâches nécessaires à ces tâches. La Commission souhaite que cette interprétation par ailleurs déclarée par le gouvernement soit retenue explicitement. Selon la terminologie de la loi du 8 décembre 1992, ce fournisseur constitue alors un « sous-traitant » et les dispositions de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 doivent s'appliquer (existence d'un contrat écrit, compétence strictement limitée à l'exécution des missions dévolues par le responsable et donc pas d'autorisation d'accéder aux sources reprises à l'article 124 de manière autonome).

² Ainsi, on peut concevoir que le bureau d'enregistrement soit différent suivant qu'il s'agisse d'entreprises ou de citoyens, personnes physiques agissant à des fins privées.

³ La Commission souhaiterait que la loi précise l'extension de cette notion : s'agit-il des seules administrations publiques fédérales ou faut-il étendre à des administrations des régions, communautés et communales, qui pourraient également offrir des services en ligne.

7. L'attribution d'un numéro d'utilisateur implique, selon la loi, l'usage de la carte d'identité et de la carte d'identité sociale. Renseignement pris, il semble que la pensée du législateur eût été mieux exprimée en stipulant que l'attribution d'un numéro d'utilisateur suppose la communication volontaire⁴ du numéro de la carte d'identité, du numéro de registre national et du numéro de la carte SIS. C'est de manière impropre que l'article 123 parle de « l'usage » des cartes d'identité et de sécurité sociale. La communication d'autres données que celles des numéros serait disproportionnée par rapport à la finalité recherchée à savoir s'assurer que le demandeur du numéro d'utilisation est bien la personne qu'elle prétend être.

Fallait-il prévoir pour une telle vérification, la communication des 3 numéros, la seule communication d'un numéro, ainsi, celui du numéro de registre national ne suffisant pas à la vérification de l'identité du demandeur ? Sur ce point, la Commission peut suivre le raisonnement de l'auteur du projet qui estime que se fier à un seul numéro peut être dangereux dans la mesure où la personne peut avoir perdu un des deux documents visés ou ce numéro peut avoir fait l'objet d'une communication à un tiers ou d'une indiscretion de ce tiers qui pourrait à l'insu du véritable titulaire obtenir un numéro d'utilisateur. Ceci dit la Commission note que même les solutions préconisées par la disposition qui suppose la possession de deux documents et non d'un seul, n'est pas totalement sûre dans la mesure où je puis perdre les deux documents visés !

On ajoute qu'il est évident que la collecte de telles données par l'Administration responsable du traitement dont la finalité est l'attribution d'un numéro d'utilisateur, oblige ce responsable à informer la personnes concernée de la finalité de la collecte, des destinataires du traitement et de l'existence des droits d'accès et de rectification.

Ensuite, l'application de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 relative aux mesures de sécurité devrait amener à l'adoption de mesures de sécurité dans la transmission par le citoyen de ses données (par ailleurs sensibles telle le numéro de registre national, le numéro de la carte SIS, et d'identité) et dans la conservation des données nécessaires au traitement des données reçues et des données collectées à des fins de vérification.

8. En conclusion, la Commission, au vu des risques graves d'atteinte disproportionnée à la vie privée des citoyens que permet le texte, suggère que l'article 123 soit libellé comme suit :
« Il est créé, au sein des administrations, un ou plusieurs bureaux d'enregistrement qui sont chargés d'attribuer un numéro d'utilisateur qui souhaitent utiliser des services électroniques offerts par ces administrations. A cette fin et aux fins de vérification de l'identité du demandeur, le ou les bureaux pourront exiger la communication des données suivantes :.... »

9. L'article 124 pose les mêmes questions d'interprétation que celles soulevées à propos de l'article 123. La vérification d'exactitude des données communiquées par le demandeur d'un numéro d'utilisateur se conçoit à notre avis, dans le chef de la ou les seules administrations responsables de l'attribution du numéro d'utilisateur et de leur sous-traitant et non de l'ensemble des « pouvoirs publics belges et des fournisseurs de services désignés par eux ». Ainsi, la disposition de l'article 124 devrait être précisée.

⁴ La Commission insiste pour qu'aucun service administratif ne puisse impliquer l'obligation de recourir à une téléprocédure qui impliquerait l'obligation de communiquer les données ci-après reprises.

10. L'article 124 prévoit pour la vérification de l'exactitude, cinq sources d'information et prévoit l'accès à ces sources « pour les seules fins de vérification »⁵ Ceci implique bien évidemment que les données auxquelles le responsable ou le sous-traitant accèdent ne peuvent être conservées.

Par ailleurs, l'accès à ces cinq sources ne peut être justifiée que dans les limites où elle est nécessaire à la vérification de l'exactitude des données transmises.

Ainsi, la vérification de l'identité du demandeur au regard du numéro de registre national transmis ne suppose pas l'accès à l'ensemble des douze données du registre national mais sans doute à certaines d'entre elles. Dans certains cas, l'accès à une source mentionnée n'est pas nécessaire, ainsi le registre des entreprises, pour une personne physique non qualifiable d'entreprise.

De telles précisions, le rappel du principe de proportionnalité et la justification au regard de ce principe du besoin d'accéder aux diverses données et banques de données énumérées à l'article 124 devraient figurer dans l'exposé des motifs.

La façon dont les administrations autres que le ou les responsables du traitement vont pouvoir utiliser le système d'identification et d'authentification mis en place par les articles 123 et 124 ne sont l'objet d'aucune disposition, ni d'aucune précision dans l'exposé des motifs. La Commission ne peut donc se prononcer sur le respect des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 en ce qui concerne la façon dont seront organisés les relations entre les administrations et le responsable du traitement. Au vu des risques potentiels que pourraient créer de tels traitements, la Commission réclame que les textes qui organiseront cette communication lui soient soumis.

11. La Commission suggère donc le texte suivant en raison des ambiguïtés du texte du projet et des risques d'atteinte disproportionnée à la vie privée du citoyen que son libellé actuel autorise :

« Dans le cadre de la procédure proposée par l'article 123, le ou les bureaux créés par la présente loi, ont pour l'attribution du numéro d'utilisateur et aux seules fins de vérification de l'exactitude des données transmises, accès aux données nécessaires du ... »

⁵ L'expression « pour les seules fins de vérification » est à préférer à celle de « en vue de vérifier l'exactitude des données », expression plus floue et qui n'exclut pas d'autres finalités.

En conclusion,

12. La Commission ne s'oppose pas à la mise en place du dispositif voulu par le gouvernement afin d'attribuer des « numéros d'utilisateur ».

Elle souhaite cependant,

- être informée et consultée à propos des textes qui mettront en place concrètement le fonctionnement du service proposé et ses relations avec les autres administrations ;
- que le texte de la loi soit revu pour exprimer plus correctement la volonté du gouvernement ; en toute hypothèse, sous peine d'être considéré comme susceptible de créer des atteintes disproportionnées à la vie privée des personnes concernées, le texte ne peut être interprété que dans le respect des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 ;
- qu'à cet égard, l'application du principe de proportionnalité soit rappelé explicitement dans l'exposé des motifs à propos des données auxquelles le service choisi pourra avoir accès pour la vérification des données transmises par le citoyen et leur durée de conservation ;
- enfin, que le principe suivant lequel chaque citoyen a droit à utiliser une procédure non électronique soit également rappelé.

Pour le secrétaire,
légitimement empêché,

Pour le Président,
légitimement empêché,

(sé) J. BARET
secrétaire général

(sé) E. VAN HOVE
Commissaire