



**Avis n° 38/2008 du 26 novembre 2008**

**Objet : demande d'avis du Comité sectoriel du Registre national sur le rôle du Fedict pour le compte de la Loterie Nationale (A/08/035)**

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* (ci-après la LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Comité sectoriel du Registre national reçue le 04/09/2008 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 26/11/2008, l'avis suivant :

## **I. HISTORIQUE**

1. Le 16/05/2008 le Comité sectoriel du Registre national a reçu une demande du Service fédéral public Technologie de l'Information et de la Communication (Fedict), en vue :

- d'obtenir l'accès aux informations reprises à l'article 3, premier alinéa, 2° et 5° de la LRN ;
- d'utiliser le numéro d'identification du Registre national ;

pour accompagner la Loterie Nationale dans l'adaptation de ses produits aux nouveaux médias. Un projet de délibération a été rédigé et discuté à la réunion du Comité sectoriel du Registre national du 30 juillet 2008.

2. A l'occasion de cette discussion, les membres du Comité ont constaté que l'avis technique et juridique émis par les services du Registre national, reçu le 18 juillet 2008, contenait des remarques sur le rôle du Fedict dans ce dossier. Le Registre national y mettait notamment en question la possibilité pour le Fedict d'intervenir en la matière en qualité *"trusted third party"*/intermédiaire de la Loterie Nationale. Toujours selon l'avis juridique et technique, l'intervention du Fedict implique un traitement de données qui ne repose sur aucun fondement légal.

3. Etant donné qu'on peut supposer que le Fedict sera sans aucun doute appelé à l'avenir à introduire de nouvelles demandes auprès d'autres comités sectoriels dans le cadre de situations similaires, le Comité sectoriel du Registre national a estimé que l'évaluation de la qualité du Fedict dépassait la compétence du Comité et il a été décidé de demander à la Commission d'émettre un avis à ce sujet.

## **II. QUANT AU FOND**

### **A. Le rôle concret du Fedict**

4. La Loterie Nationale a l'intention, conformément aux articles 6 et 7 du contrat de gestion<sup>1</sup>, de proposer ses produits en ligne aux personnes qui:

- habitent en Belgique ;
- sont majeures<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Approuvé par l'Arrêté Royal du 4 avril 2003 *portant approbation du contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public.*

5. L'article 23 du contrat de gestion stipule à cet égard que la Loterie Nationale est *autorisée à se servir de partenariats avec d'autres organisations ainsi qu'avec des sociétés privées, en vue de rendre ses opérations plus efficaces ou de répondre à de nouvelles technologies et évolutions du marché.*

6. C'est le Fedict qui contrôlera si la personne qui se connecte en ligne pour jouer à un produit de la Loterie Nationale satisfait ou non aux critères susmentionnés.

7. Il sera demandé aux personnes qui souhaitent utiliser les services en ligne de la Loterie Nationale d'introduire leur numéro d'identification du Registre national sur la page d'accueil. Sur la base de ce numéro, le Fedict contrôlera dans le Registre national si l'intéressé satisfait aux conditions d'accès aux produits en ligne de la Loterie Nationale à laquelle il ne fera part du résultat de ce contrôle que par la communication des mentions "oui" (= satisfait aux conditions) ou "non" (ne satisfait pas aux conditions). Cette façon de procéder permet à la Loterie Nationale de travailler en ligne conformément aux exigences réglementaires, sans devoir pour cela disposer d'un accès au Registre national ou du numéro d'identification.

8. Le numéro d'identification introduit sur la page de connexion, n'est utilisé que par le Fedict qui reçoit ce numéro et s'en sert ensuite pour contrôler l'âge et le domicile de l'utilisateur dans le Registre national. La Loterie Nationale n'utilise pas et ne conserve pas ce numéro.

## **B. Nécessité d'une base légale?**

9. L'article 37 de la *Constitution* stipule: *Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution.* Sur la base de cet article, il est accepté que le Roi puisse créer de nouveaux départements ou services ministériels. Il convient même de recommander qu'à ce niveau le législateur n'intervienne qu'exceptionnellement et qu'il ne restreigne pas la liberté du pouvoir exécutif<sup>3</sup>. Cela implique *ipso facto* que le Roi peut donc décrire les tâches d'un ministère créé de cette manière.

10. En vertu de l'article 409 de la *Loi-programme* du 24 décembre 2002 un processus de simplification administrative et d'e-government des modes et procédures de fonctionnement administratifs a été lancé. C'est en vue de son exécution que le Roi a créé le Fedict par l'Arrêté Royal

---

<sup>2</sup> L'article 15, deuxième alinéa du contrat de gestion fait référence au fait que les produits de la Loterie Nationale ne peuvent pas être vendus aux mineurs. Les arrêtés royaux qui fixent les modalités d'émission des billets de loterie, par exemple "Indiana Jones" et des tirages spéciaux du Lotto stipulent tous que la participation est interdite aux mineurs d'âge.

<sup>3</sup> Mast, Dujardin, Van Damme, Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, n° 67.

du 11 mai 2001 *portant création du Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication*. L'article 2 de cet arrêté énumère les tâches du Fedict.

**11.** L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 2° de la LVP stipule que des données à caractère personnel ne peuvent être collectées (traitées) que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. L'étude de la doctrine relative au principe de finalité de la LVP nous apprend que: *"La finalité pour laquelle un organe de droit public traite des données à caractère personnel, doit être utile et indispensable à l'accomplissement de sa mission spécifique. La finalité du traitement doit correspondre à la finalité du service public concerné (test d'utilité). Cette finalité doit, de plus, également nécessiter le traitement des données à caractère personnel (test de nécessité). Enfin, même s'il est utile et nécessaire, le traitement ne peut pas entraîner d'ingérence disproportionnée dans la vie privée du citoyen (test de proportionnalité)"*<sup>4 5</sup>.

**12.** Un traitement peut donc être parfaitement légitime, sans pour autant être prévu par une disposition légale (au sens littéral du terme). Il ressort d'ailleurs de surcroît de l'article 5 de la LVP que les données à caractère personnel peuvent être traitées indépendamment de toute disposition légale.

**13.** Il faudra donc étudier si l'intervention du Fedict visée, qui exige un traitement de données à caractère personnel, s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement des missions réglementaires qui lui ont été confiées.

## **B. Les missions confiées au Fedict**

**14.** L'article 2, § 1<sup>er</sup> de l'Arrêté Royal du 11 mai 2001 *portant création du Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication*, énumère les tâches (missions) du Fedict :

*"1° développer une stratégie commune en matière d'e-government et en surveiller le respect ;*

*2° promouvoir et veiller à l'homogénéité et à la cohérence de la politique à l'aide de cette stratégie commune ;*

---

<sup>4</sup> J. Dumortier. De verplichtingen van de houder van het bestand, in J. Dumortier en F. Robben (eds.), *Persoonsgegevens en privacybescherming*, die Keure, 1995, 73.

<sup>5</sup> Pour être tout à fait complet, nous ajouterons que le principe de finalité contenu dans la LVP possède un équivalent dans le droit administratif, à savoir le principe de spécialité en vertu duquel une administration n'est compétente que pour les compétences qui lui ont été attribuées.

*3° assister les services publics fédéraux lors de la mise en œuvre de cette stratégie commune ;*

*4° développer les normes, les standards et l'architecture de base nécessaires pour une mise en œuvre efficace de la technologie de l'information et de la communication à l'appui de cette stratégie, et en surveiller le respect ;*

*5° développer des projets et des services qui englobent potentiellement l'ensemble des services publics fédéraux et qui soutiennent cette stratégie commune ;*

*6° gérer la collaboration avec les autres autorités en matière d'e-government et de technologie de l'information et de la communication."*

### **B.1. PUBLIC CIBLE**

**15.** Il ressort de cette description des tâches que le Fedict développe des activités pour et en concertation avec un public cible spécifique, à savoir les "services publics fédéraux". Pour évaluer si le traitement envisagé par le Fedict s'inscrit dans le cadre de ses missions, il faut contrôler si la Loterie Nationale fait partie du public cible du Fedict.

**16.** Cela implique de répondre à la question: qu'entend-on par "service public fédéral"? L'interprétation littérale de ce terme limite le public cible aux anciens ministères aujourd'hui appelés services publics fédéraux ou services publics fédéraux de programmation, ce qui signifierait que les autres instances fédérales chargées d'une mission publique ou qui accomplissent une tâche d'intérêt général, ne seraient pas autorisées à recourir aux services et au savoir-faire du Fedict.

**17.** La Commission suppose que le but n'était/est pas que ces instances, dans la mesure où elles ne bénéficient pas encore des services d'autres institutions comme la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale ou la plateforme eHealth, ne soient pas prises en compte par le Fedict dans l'élaboration d'une stratégie d'e-government en raison des synergies qui existent entre certains organismes publics fédéraux d'une part (de programmation) et services publics fédéraux d'autre part.

**18.** Et la Loterie Nationale ? Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 19 avril 2002 *relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale* cette dernière était un établissement public doté de la personnalité juridique, classée dans la catégorie C telle que visée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 *relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public*. Conformément à l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 19 avril 2002, la Loterie Nationale a été transformée en une société anonyme de droit public.

19. Elle est, tout comme le reste du public cible du Fedict, chargée par le législateur d'une tâche d'intérêt général. En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup> de la loi du 19 avril 2002 son objet social consiste à organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales des loteries publiques, des jeux de hasard, des paris et des concours dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi sur la proposition du ministre.

20. A cet égard, il convient également de faire référence à la loi du 17 juillet 2001 *relative à l'autorisation pour les services publics fédéraux de s'associer en vue de l'exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l'information*. L'article 2 de cette loi prévoit la possibilité pour les services publics fédéraux et les personnes morales fédérales de droit public<sup>6</sup> - la Loterie Nationale fait partie de cette dernière catégorie - de s'associer pour leurs travaux en matière de gestion et de sécurité de l'information.

21. Le but est que les services publics, parmi lesquels, les personnes morales fédérales de droit public comme la Loterie Nationale, joignent leurs forces pour assurer certains aspects particuliers de l'e-government (avec pour éléments essentiels la gestion de l'information et la sécurité de l'information) *pour ainsi éviter que d'autres instances que les services publics puissent avoir un impact, par le biais de leur participation à l'association, sur la gestion de l'information des services publics*<sup>7</sup>.

22. Étant donné que du fait de sa mission vis-à-vis des services publics, le Fedict constitue un acteur important sur la scène de l'e-government, il ne serait pas logique que la Loterie Nationale, dans la mesure où elle est chargée d'une tâche d'intérêt général, ne fasse pas partie de son public cible.

## **B.2. ACTIVITES**

23. Conformément à l'article 2 de l'Arrêté Royal du 11 mai 2001 les activités réglementaires du Fedict comprennent notamment de développer les normes, les standards et l'architecture de base nécessaires à une mise en œuvre efficace de la technologie de l'information et de la communication en tant qu'instruments de soutien de la stratégie d'e-government et de développer des projets et des services englobant potentiellement l'ensemble des services publics fédéraux et qui soutiennent cette stratégie.

---

<sup>6</sup> La s.a. de droit public est *la personne morale de droit public à laquelle s'applique les lois coordonnées sur les sociétés commerciales relatives à la société anonyme, pour autant que la législation organique (ou le cas échéant les statuts) ne déroge(nt) pas à ces règles*. (Cornelis, De Keyser, D'Hooghe, Vandendriessche, *De N.V. van publiek recht* dans *Ondernemingen van publiek recht*, Maklu, 2000, page 68).

<sup>7</sup> Chambre, doc 50 – n° 1150/001, page 3.

**24.** Les applications d'e-government exigent que l'utilisateur s'identifie. Pour cela, le Fedict et d'autres intégrateurs de services, notamment la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, ont mis au point une gestion intégrée des utilisateurs mise gratuitement à la disposition aussi bien des autorités locales que des autorités fédérales et qui permet à l'utilisateur de se connecter et de s'identifier de manière sûre.

**25.** La gestion des utilisateurs englobe les aspects suivants<sup>8</sup>:

- l'enregistrement de l'identité ;
- l'identification ;
- l'authentification de l'identité ;
- l'enregistrement des caractéristiques et mandats ;
- la vérification des caractéristiques et mandats.

**26.** En vue de la gestion des utilisateurs, le Fedict fournit des tokens fédéraux. Pour cela, il doit traiter des données à caractère personnel (enregistrement de l'identité) et les mots de passe et codes y afférents nécessaires pour authentifier l'identité et pouvoir contrôler, chaque fois qu'une personne se connecte et s'identifie avec un token si elle est bien celle qu'elle prétend être. Si on tient compte des missions du Fedict ce traitement est autorisé (article 5, premier alinéa, c) et f) de la LVP).

**27.** L'analyse de ce que fait le Fedict dans le dossier soumis au Comité sectoriel du Registre national mène à la constatation qu'il s'agit en fait d'une opération qui s'inscrit dans les tâches de gestion des utilisateurs. Comme on l'a déjà souligné, les e-services de la Loterie Nationale ne sont accessibles qu'à une catégorie déterminée d'utilisateurs, et plus précisément aux utilisateurs majeurs domiciliés en Belgique. La gestion des utilisateurs doit par conséquent veiller à ce que l'accès soit exclusivement réservé aux personnes qui satisfont à ce critère.

**28.** L'identité<sup>9</sup> de l'utilisateur est un numéro unique ou une série d'attributs d'un utilisateur (personne physique, entreprise, établissement d'une entreprise, ...) qui permettent de savoir sans équivoque qui est l'utilisateur. Le numéro d'identification du Registre national est un attribut déterminant au niveau de l'identité de l'utilisateur. Il s'agit donc d'une donnée à caractère personnel habituellement traitée et vérifiée (éventuellement dans le Registre national) dans le cadre de la gestion des utilisateurs.

---

<sup>8</sup> Point 7 de la recommandation n° 01/2008 de la Commission de la protection de la vie privée du 24 septembre 2008.

<sup>9</sup> Voir point 10 de la recommandation n° 01/2008 de la Commission de la protection de la vie privée du 24 septembre 2008.

**29.** La date de naissance et le domicile doivent être taxés ici de caractéristiques. Une caractéristique<sup>10</sup> est un attribut de l'utilisateur, différent des attributs qui déterminent son identité, notamment une qualité, une fonction dans une certaine organisation, une qualification professionnelle. In casu, l'utilisateur doit habiter en Belgique et être majeur, des qualités qui peuvent être démontrées par sa date de naissance et de son adresse.

**30.** Ce que fait le Fedict pour la Loterie Nationale, c'est en fait une sorte de gestion des utilisateurs, généralement reconnue comme s'inscrivant dans ses missions.

**31.** Cette constatation n'enlève rien à la recommandation de l'ancrage législatif du rôle du Fedict en tant qu'intégrateur de services.

**32.** A cet égard, la Commission rappelle le point de vue qu'elle avait formulé dans sa délibération AF n° 05/2007 du 21 mars 2007:

*" La Commission s'attend à ce que les banques de données relevant de la compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale soient de plus en plus consultées à l'avenir.*

*Il est plus que probable que l'on ne visera pas toujours simplement un accès à une banque de données ou la communication de données d'une telle banque de données. Dans un certain nombre de cas, des liens entre ces banques de données et d'autres fichiers de données seront certainement souhaités aussi (en l'occurrence, des données de la DIV sont associées à un fichier géographique du demandeur).*

*La Commission estime qu'à la lumière de ce qui précède, il est recommandé de prendre des dispositions de manière à permettre non seulement l'accès aux données reprises dans ces banques de données ou leur communication, mais aussi la réalisation d'associations avec celles-ci afin que notamment l'article 4 de la LVP soit respecté de manière optimale.*

*Cela implique l'intervention d'un tiers de confiance ("trusted third party"), par analogie avec le rôle assuré par la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour les données qui relevant de la compétence du Comité sectoriel de la Sécurité Sociale.*

*Il semble recommandé que Fedict assure un tel rôle en ce qui concerne les données qui relèvent de la compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale."*

---

<sup>10</sup> Voir point 10 de la recommandation n° 01/2008 de la Commission de la protection de la vie privée du 24 septembre 2008.



**33.** D'autres services publics sont déjà actifs en tant qu'intégrateur de services (Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, plateforme eHealth). Leur terrain d'action, leur rôle, leurs droits, leurs obligations sont fixés par la loi. Il est recommandé, en ce qui concerne le Fedict, qu'une initiative législative soit prise en ce sens, d'une part pour supprimer toute imprécision sur son rôle en tant qu'intégrateur de services et répartir clairement les compétences entre les différents intégrateurs de services et d'autre part parce que l'intégration des services a un impact sur les flux des données et donc aussi sur la vie privée (article 22 de la Constitution).

**PAR CES MOTIFS,  
LA COMMISSION**

- estime que l'intervention envisagée par le Fedict pour la Loterie Nationale s'inscrit dans le cadre des missions réglementaires de ce premier de sorte que le traitement visé est autorisé sur la base de l'article 5, premier alinéa, c) et f) de la LVP ;
- recommande qu'une initiative législative soit prise en vue d'ancrer le rôle d'intégrateur de services du Fedict ainsi qu'en vue de délimiter et répartir clairement et efficacement les compétences entre les différents intégrateurs de services

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere