



Avis n° 54/2016 du 21 septembre 2016

Objet : demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée (CO-A-2016-036)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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 Ministre Alexander DE CROO, reçue le 14 septembre 2016 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank ROBBEN ;

Émet, le 21 septembre 2016, l'avis suivant :

GÉNÉRALITÉS

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

I. ANTÉCÉDENTS

1. Le 16 décembre 2015, la Commission avait déjà émis en extrême urgence l'avis n° 54/2015 sur l'avant-projet de loi visant à modifier l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 *relative aux*

^[1] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

communications électroniques (LCE) en ce qui concerne la suppression de l'anonymat pour l'activation des cartes prépayées.

2. La Commission avait émis un avis favorable sous conditions strictes, en demandant notamment que l'arrêté d'exécution envisagé lui soit soumis pour avis. La nouvelle demande porte en plus sur la modification de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité* et l'arrêté d'exécution.

3. Par courrier du 1^{er} juillet 2016, la Commission a informé le ministre compétent qu'elle n'avait aucune remarque à formuler concernant l'extension du projet de loi via la modification de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité*.

4. Néanmoins, une version encore modifiée du projet de loi a ensuite été adoptée par la Chambre sans que la Commission ait pu se prononcer concernant cette modification légale complémentaire. Il va de soi que la lettre du 1^{er} juillet 2016 ne porte pas sur cette modification légale complémentaire.

II. CONTENU DE L'ARRÊTÉ D'EXÉCUTION

5. L'arrêté royal (arrêté d'exécution) régit l'identification des utilisateurs finaux de cartes prépayées. D'après l'article 3 de l'arrêté d'exécution, tout utilisateur final qui souhaite activer la carte prépayée doit s'identifier. À cette fin, l'utilisateur final est obligé de présenter les documents d'identification valides à la demande de l' "entreprise concernée" (opérateur) ou de son point de vente¹.

6. La Commission observe que l'obligation de présenter les documents d'identification nécessaires ne vaut qu'en vue de l'activation de la carte. Si l'utilisateur final refuse de s'identifier, la carte prépayée n'est pas activée (Rapport au Roi).

7. Le traitement des données d'identification se déroule en trois phases. Tout d'abord, les données d'identification sont collectées par l'opérateur, le fournisseur d'un service d'identification ou un canal de vente (article 10). Ensuite, l'opérateur doit vérifier la fiabilité de l'identification (article 11).

¹ On entend par "entreprise concernée" : l'opérateur ou l'entreprise étrangère qui fournit à l'utilisateur final un service de communication électronique public mobile sur la base d'une carte prépayée (article 2, 1°).

Un "document d'identification valide" est la carte d'identité belge ou d'un État membre de l'Union européenne, la carte électronique belge pour étrangers, le document reprenant le numéro visé à l'art 8, § 1^{er}, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* ou à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* ou le passeport international ou le document officiel remplaçant, à titre provisoire, un des documents susmentionnés qui a été perdu ou volé, pour autant que le document d'identification soit original, lisible et valide (article 2, 4°).

Enfin, les données d'identification sont conservées (article 12). À cet égard, il est proposé de conserver au maximum les données suivantes :

- 1° le nom et le prénom ;
 - 2° le sexe ;
 - 3° la nationalité ;
 - 4° le lieu et la date de naissance ;
 - 5° l'adresse du domicile, l'adresse e-mail et le numéro de téléphone ;
 - 6° le numéro de Registre national ;
 - 7° le numéro du document d'identité, le numéro de la puce électronique intégrée dans le document, le pays d'émission du document lorsqu'il s'agit d'un document étranger et la date de validité du document ;
 - 8° les références de l'opération de paiement ;
 - 9° l'association de la carte prépayée au produit pour lequel l'utilisateur final est déjà identifié ;
 - 10° la photo de l'utilisateur final, mais uniquement pour les documents autres que la carte d'identité électronique belge.
- Ni l'opérateur ni le fournisseur d'un service d'identification ne peut conserver la photo de la carte d'identité électronique belge.

8. La Commission se demande pourquoi, en vertu de l'article 12 de l'arrêté d'exécution, les entreprises concernées doivent conserver la " *méthode* d'identification". Cette obligation n'est d'ailleurs pas expliquée dans le Rapport au Roi.

9. L'arrêté d'exécution prévoit six méthodes d'identification parmi lesquelles l'entreprise concernée (l'opérateur ou son point de vente) peut faire un choix.

10. Ces méthodes d'identification sont énumérées aux articles 14 à 19 inclus. Il s'agit de :

- 1) la vérification sur base d'un document d'identification en présence de l'utilisateur final ;
- 2) l'identification en ligne et la signature électronique par la carte d'identité électronique auprès de l'entreprise concernée ;
- 3) la validation auprès d'un fournisseur de service d'identification privé. Ces données sont transmises à l'entreprise concernée ;
- 4) l'opération de paiement en ligne ;
- 5) l'extension ou la migration de produit, où l'utilisateur final peut s'identifier en reliant la carte prépayée à un produit pour lequel il est déjà enregistré auprès de la même entreprise ;
- 6) la vérification auprès de l'opérateur via un moyen de communication électronique.

III. ANALYSE GÉNÉRALE

11. Il ressort de ce qui précède que six méthodes d'identification sont prévues. Dans ce cadre, l'identification s'effectue au niveau de l'opérateur même ou via différents systèmes directement reliés à l'opérateur. Cela sera surtout le cas pour de nombreux acteurs du secteur de la distribution (téléboutiques, stations-services, supermarchés et librairies) qui vendent aujourd'hui des cartes prépayées.

12. Par ailleurs, l'identification peut aussi s'effectuer via des fournisseurs de services d'identification. Ces sociétés privées, bases de données commerciales, sont considérées comme des tiers par rapport à l'entreprise concernée.

A. FINALITÉ

13. En vertu de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, "les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables".

14. La Commission constate que les fournisseurs de services d'identification sont des tiers par rapport à l'entreprise concernée². La Commission attire dès lors l'attention sur le fait que le principe de finalité exige que les différentes finalités doivent être strictement délimitées par rapport aux activités commerciales. La Commission constate toutefois que l'arrêté d'exécution ne répond pas à cette exigence. La Commission estime dès lors que l'arrêté d'exécution doit mentionner clairement que la banque de données qui est constituée par les entreprises ne peut être utilisée que pour la finalité d'identification de l'utilisateur final et que les mesures nécessaires doivent être prises afin que seul un nombre limité de personnes chargées de cette tâche d'identification puissent accéder aux données à caractère personnel en question.

B. Proportionnalité

15. L'article 4, § 1, 3° de la LVP prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et traitées ultérieurement.

² Rapport au Roi, p. 16.

16. La Commission ne dispose pas d'éléments convaincants justifiant la nécessité de la conservation du numéro de la puce de la carte d'identité électronique. Elle souligne que la conservation du numéro de la puce de la carte d'identité électronique dans des banques de données n'est pas souhaitable du point de vue de la garantie de la sécurité de l'information. La Commission considère que la conservation de ce numéro est dès lors contraire aux dispositions de la LVP.

17. La Commission relève également que d'après l'article 12, les données devront être conservées dans le cadre de l'article 126 de la LCE, tel que modifié dans le cadre de la loi du 29 mai 2016 *relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques*³. Cette loi remplace la loi du 30 juillet 2013, annulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 84/2015 du 11 juin 2015⁴. De ce fait, l'arrêté d'exécution du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de LCE n'est plus valable non plus. Néanmoins, cet arrêté d'exécution contient l'énumération limitative des données qui doivent être conservées par l'opérateur dans le cadre de la lutte contre la criminalité.

18. La Commission constate une discordance entre les deux arrêtés d'exécution. Ainsi, la conservation du numéro de Registre national, de la date et du lieu de naissance et du sexe est uniquement imposée dans l'arrêté d'exécution relatif aux cartes prépayées. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé que les données qui doivent être conservées en vertu du présent arrêté d'exécution relatif aux cartes prépayées soient mises en concordance avec les données qui doivent être conservées en vertu de l'arrêté (du nouvel arrêté) d'exécution relatif à l'article 126. Bien que le Rapport au Roi renvoie à l'obligation de conservation de l'article 126 LCE, cette dérogation n'est pas motivée. Néanmoins, le Ministre répond aux questions des membres de la Commission temporaire "Lutte contre le terrorisme" concernant le projet de loi portant modification de l'article 127 LCE qu' *"il s'agit en somme d'une extension de la base de données existante des utilisateurs de la téléphonie mobile, dont la gestion est déjà encadrée par l'arrêté royal sur la conservation des données de télécommunications"*⁵.

19. La Commission recommande dès lors deux options. Soit l'arrêté d'exécution relatif aux cartes prépayées est mis en conformité avec l'arrêté (le nouvel arrêté) d'exécution relatif à l'application de l'article 126 LCE, soit il est tenu compte dans ce dernier arrêté des données à conserver en vertu de l'arrêté (du nouvel arrêté) d'exécution relatif aux cartes prépayées. De cette manière, aucune inégalité n'est créée entre les personnes qui s'abonnent auprès d'un opérateur et les utilisateurs finaux d'une carte prépayée.

³ Rapport au Roi, p. 2.

⁴ La loi du 30 juillet 2013 *portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90decies du Code d'instruction criminelle*.

⁵ Rapport fait au nom de la Commission temporaire "Lutte contre le terrorisme" par monsieur Franky DEMON, *Doc. Parl. Chambre 2015-2016, 1964/002, 11*.

20. L'entreprise concernée (opérateur) est considérée comme le responsable du traitement. Les points de vente de l'entreprise concernée ne traitent eux-mêmes aucune donnée à caractère personnel et n'interviennent pas non plus comme sous-traitants pour l'opérateur. La Commission prend dès lors acte du point de vue du Ministre, selon lequel : "*le commerçant qui participe à l'identification ne stocke pas lui-même les données d'identification, qui sont gérées uniquement par les opérateurs*"⁶. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, la Commission estime que le point de vue du Ministre doit être explicitement repris dans l'arrêté d'exécution.

C. Identifiants

21. L'article 11 dispose que l'opérateur prend les mesures nécessaires, afin d'assurer une identification fiable de l'utilisateur final. La Commission constate que la fiabilité peut être vérifiée "par exemple avec une base de données commerciales ou checkdoc.be"⁷. En outre, les articles 14 à 19 inclus prévoient des méthodes de vérification électroniques ainsi que l'identification via paiement électronique.

22. Tout fournisseur d'un service d'identification est considéré comme responsable du traitement. Par conséquent, le traitement de données d'identification doit être conforme aux dispositions de la LVP (limitation de la finalité, base d'admissibilité, proportionnalité et sécurité des traitements).

23. À cet égard, la Commission remarque que, si un fournisseur d'un service d'identification utilise le numéro de Registre national, l'entreprise doit disposer d'une autorisation du Comité sectoriel du Registre national et désigner un conseiller en sécurité (voir les articles 8 et 10 de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques*)⁸.

24. L'article 16, § 2 de l'arrêté d'exécution prévoit que l'application Internet du fournisseur de services d'identification permettant l'accès à une application digitale des pouvoirs publics doit avoir été approuvée par le Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication conformément aux règles fixées par le Roi. La Commission estime que le projet d'arrêté royal doit lui être soumis. La Commission recommande dès lors de reprendre cette condition à l'article 16.

⁶ Ibid.

⁷ Rapport au Roi, p. 13.

⁸ "*Chaque autorité publique, organisme public ou privé qui a obtenu l'accès aux informations du Registre national ou la communication desdites informations désigne, au sein ou en dehors de son personnel, un consultant en sécurité de l'information et en protection de la vie privée qui remplit entre autres la fonction de préposé à la protection des données visé à l'article 17bis 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. L'identité du consultant en sécurité de l'information et en protection de la vie privée est communiquée au comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15. Cette communication n'est pas exigée si elle doit être faite par un autre comité sectoriel par ou en vertu d'une autre loi, décret ou ordonnance*".

25. La Commission observe qu'il s'agit ici de l'identification via la carte d'identité électronique et la carte d'étranger électronique d'utilisateurs finaux résidant en Belgique. En ce qui concerne l'identification via un paiement électronique auprès de l'organisme financier (banque) et pour les documents d'identification étrangers, la Commission renvoie aux critères eIDAS tels que définis dans le Règlement d'exécution (UE) 2015/1502 du 8 septembre 2015⁹. Ce Règlement d'exécution décrit les spécifications techniques, normes et procédures minimales qui doivent être établies afin d'assurer le niveau de fiabilité et l'interopérabilité, en tenant compte des normes internationales de sécurité.

26. Bien qu'aucune attention spécifique n'y soit consacrée dans l'arrêté d'exécution et dans le Rapport au Roi, la Commission fait remarquer qu'à la lumière de ce qui est indiqué au point 14, une séparation logique doit exister entre les banques de données. Ainsi, le traitement de données à caractère personnel à des fins commerciales doit être effectivement scindé des services d'identification où les données sont conservées dans le cadre de l'article 126 LCE. À cet égard, il convient de tenir compte de l'article 16 de la LVP en matière de sécurité, d'accès fonctionnel et de confidentialité des données.

27. Il convient en outre d'indiquer dans l'arrêté d'exécution que le contenu de cette banque de données ne peut pas être accessible à des personnes autres que celles qui doivent transmettre des informations en la matière aux services de sécurité. Il doit être clair que les données ne peuvent pas être utilisées à des fins de marketing.

PAR CES MOTIFS,

La Commission,

émet un avis défavorable en ce qui concerne la conformité avec les principes de finalité et de proportionnalité, à moins que l'arrêté d'exécution ne tienne compte des points 13, 14 et 16 ;

émet pour le surplus un avis favorable, à condition qu'il soit tenu compte des remarques formulées aux points 18, 19, 20, 21, 25, 27 et 28 ;

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

⁹ Règlement d'exécution (UE) 2015/1502 de la Commission du 8 septembre 2015 fixant les spécifications techniques et procédures minimales relatives aux niveaux de garantie des moyens d'identification électronique visés à l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.