



Avis n° 20/2013 du 5 juin 2013

Objet : avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au fonctionnement du réseau de la sécurité sociale – Dispositions relatives à la carte d'identité sociale et à la carte ISI+ (CO-A-2013-016)

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 de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, reçue le 05/04/2013 ;

Vu le rapport de Monsieur Yves Roger ;

Émet, le 5 juin 2013, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. Le 5 avril 2013, la Commission a reçu de l'Administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale une demande d'avis sur certains articles de l'avant-projet de loi *portant des dispositions diverses sur le fonctionnement du réseau de la sécurité sociale* (ci-après "l'avant-projet"). Les articles en question prévoient la disparition de la carte d'identité sociale ("carte SIS") et l'introduction d'une carte résiduaire (ci-après "la carte ISI+") au profit des personnes qui ne peuvent pas disposer pour le moment d'une carte d'identité électronique belge, d'une carte d'étranger électronique ou d'un document de séjour électronique.
2. La carte SIS est actuellement toujours utilisée pour identifier les assurés sociaux et contrôler leur statut en matière d'assurance soins de santé. La disparition de la carte SIS n'aura pas pour conséquence la fin de ces finalités, elles seront simplement atteintes différemment.
3. En ce qui concerne le volet "identification", c'est le titre d'identité électronique belge (eID, KidsID, carte d'identité électronique délivrée aux ressortissants non belges de l'Union européenne, titre de séjour électronique délivré aux ressortissants d'un pays hors de l'Union européenne) qui sera utilisé à partir de 2014 pour identifier l'assuré social. Ceux qui n'ont pas droit à un titre d'identité électronique et tous les enfants âgés de moins de 12 ans recevront une carte ISI+ comme moyen d'identification.
4. En ce qui concerne le volet "statut dans l'assurance soins de santé" de l'assuré social, ce statut pourra être connu par une consultation sécurisée des banques de données des organismes assureurs respectifs.
5. La carte SIS, qui a été instaurée par l'arrêté royal du 18 décembre 1996 *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*, est d'ailleurs vouée à disparaître depuis longtemps. En effet, le 23 juin 2006, le Conseil des ministres a déjà marqué son accord pour que cette carte soit à terme remplacée par la carte d'identité électronique. En 2011, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale a reçu une autorisation du Comité sectoriel du Registre national pour obtenir la communication de données du Registre national, du registre des cartes d'identité et du registre des étrangers, pour effectuer des tests en vue de la fusion de la carte SIS et de la carte d'identité électronique¹.

¹ Délibération RN n° 49/2011 du 21 septembre 2011.

6. L'avant-projet qui est à présent soumis pour avis à la Commission constitue dès lors une étape ultérieure pour supprimer complètement la carte SIS et la remplacer par le titre d'identité électronique et la carte ISI+.

II. QUANT AU FOND

A. REMARQUES GÉNÉRALES

7. Vu l'importance d'une identification correcte des assurés sociaux² et vu que sur la carte d'identité électronique figurent moins de données que sur la carte SIS actuelle (voir ci-dessous au point 21), la Commission est en principe favorable à l'utilisation de la carte d'identité électronique en remplacement de la carte SIS.

8. Parallèlement, la Commission attire l'attention sur le fait que l'avant-projet aura également pour conséquence que de plus en plus de personnes/d'institutions utiliseront le numéro d'identification du Registre national. Sur la base de ce numéro, certains acteurs des soins de santé effectueront en effet une recherche dans les "banques de données d'assurabilité" afin de pouvoir vérifier le statut en matière d'assurance soins de santé de leurs patients.

La Commission souligne que l'utilisation de ce numéro d'identification est soumise à une autorisation préalable. Elle constate qu'à cet égard, une modification importante de la loi a récemment été apportée. Dans la loi sur la plate-forme eHealth, une disposition a notamment été insérée, en vertu de laquelle les prestataires de soins peuvent utiliser le numéro d'identification "*lors de l'échange réciproque de leurs données à caractère personnel ou lors de l'échange avec d'autres instances qui sont autorisées à utiliser le numéro d'identification*"^{3 4}.

La Commission attire l'attention sur le fait que si, dans le présent contexte, on utilisait également le numéro d'identification du Registre national d'autres manières encore, une autorisation du Comité sectoriel du Registre national serait en principe requise.

² La Commission s'est déjà prononcée à plusieurs reprises par le passé en faveur de l'utilisation de cette carte, vu qu'elle offre de solides garanties (voir la recommandation n° 01/2008 du 24 septembre 2008 et la recommandation n° 03/2011 du 25 mai 2011).

³ Article 8/1 de la loi du 21 août 2008 *relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth et portant diverses dispositions*, inséré par l'article 57 de la loi du 19 mars 2013 *portant des dispositions diverses en matière de santé (I)*.

⁴ Voir l'avis n° 18/2010 du 9 juin 2010.

B. CONTRÔLE DES PRINCIPES DE BASE DE LA LVP

a. Admissibilité des traitements de données

9. Afin d'être admissible, tout traitement de données doit trouver un fondement dans l'article 5 de la LVP. À cet égard, on peut se référer à plusieurs fondements de traitement à l'article 5 de la LVP, notamment aux points c⁵ et e⁶. La Commission fait toutefois remarquer que l'affiliation à une mutuelle peut constituer une donnée sensible au sens de l'article 6 de la LVP dans la mesure où cette affiliation peut révéler une opinion politique ou une conviction religieuse ou philosophique⁷. Étant donné que l'avant-projet a pour but de consulter l'affiliation auprès des organismes assureurs au moyen du titre d'identité électronique ou de la carte ISI+, des traitements de données au sens de l'article 6 de la LVP auront lieu. En vertu de la LVP, pour de tels traitements, plusieurs fondements de traitement pertinents dans le présent contexte sont également possibles :

- a. article 6, § 2, h) de la LVP : "*lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation d'une finalité fixée par ou en vertu de la loi, en vue de l'application de la sécurité sociale*" ;
- b. article 6, § 2, j) de la LVP : "*lorsque le traitement est nécessaire aux fins de médecine préventive, des diagnostics médicaux, de l'administration de soins ou de traitements soit à la personne concernée, soit à un parent, ou de la gestion de services de santé⁸ agissant dans l'intérêt de la personne concernée et que le traitement est effectué sous la surveillance d'un professionnel des soins de santé*".

10. Vu les constatations susmentionnées, la Commission estime que les traitements de données qui auront lieu dans le présent contexte sont en principe admissibles.

⁵ Lorsque le traitement "*est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance*".

⁶ Lorsque le traitement "*est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées*".

⁷ D. De Bot, *Verwerking van persoonsgegevens*, Anvers, Kluwer, 2001, n° 182.

⁸ Par "services de santé", on ne vise pas uniquement des institutions de soins mais également des institutions de sécurité sociale qui doivent traiter des données relatives à la santé dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité (D. De Bot, *Verwerking van persoonsgegevens*, Anvers, Kluwer, 2001, n° 201).

b. Finalité et cadre légal

11. Les données à caractère personnel doivent être traitées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.
12. L'avant-projet entend abroger le règlement existant concernant la carte SIS et le remplacer par un autre système, sans pour autant toucher à l'accès garanti aux soins de santé. La carte SIS est actuellement utilisée pour identifier les assurés sociaux et connaître leur statut dans l'assurance soins de santé. L'avant-projet prévoit un nouveau système qui devrait garantir à l'avenir les deux aspects de cette double fonction.
13. En ce qui concerne le volet "identification", l'avant-projet stipule que c'est le titre d'identité électronique belge (eID, KidsID, carte d'identité électronique délivrée aux ressortissants non belges de l'Union européenne, titre de séjour électronique délivré aux ressortissants d'un pays hors de l'Union européenne) qui sera utilisé à partir de 2014 pour identifier l'assuré social. La carte d'identité électronique est actuellement déjà utilisée pour identifier des personnes dans des contextes très divers⁹ et le fait qu'elle sera à présent également utilisée pour identifier les assurés sociaux n'est pas incompatible avec la finalité pour laquelle elle a été conçue initialement.
14. Les assurés sociaux qui n'ont pas de titre d'identité électronique belge recevront une carte ISI+. En effet, le champ d'application personnel de l'assurance soins de santé est plus large que le groupe de personnes disposant d'un titre d'identité électronique. Il s'agit par exemple des enfants de moins de 12 ans qui ne disposent pas d'une KidsID, des travailleurs frontaliers résidant à l'étranger ou de personnes de nationalité étrangère ayant travaillé en Belgique mais retournées dans leur pays d'origine au moment de leur prise de pension. La production d'une carte ISI+ est donc nécessaire pour identifier ces catégories de personnes que le système actuel des titres électroniques belges ne permet pas de couvrir actuellement. Cette carte a donc simplement pour but d'identifier des personnes, ce qui peut également être déduit de l'article 10 de l'avant-projet.
15. En ce qui concerne le volet contrôle du "statut dans l'assurance soins de santé" de l'assuré social, ce statut pourra être connu par une consultation sécurisée des banques de données

⁹ L'article 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 *relatif aux cartes d'identité* prescrit que la carte d'identité doit être présentée "*lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur*".

des organismes assureurs respectifs. Actuellement, ce statut peut encore être obtenu en consultant les données figurant sur la carte SIS proprement dite. Dès l'entrée en vigueur du texte de l'avant-projet, cette information ne figurera donc plus sur une carte mais sera recherchée systématiquement dans les banques de données pertinentes. Comme expliqué ci-après dans le présent avis, la Commission est en principe favorable à cette approche (cf. le point 20 ci-dessous).

16. Bien qu'elle estime que les finalités de l'avant-projet soient claires, la Commission constate dans un même temps que **le cadre légal des traitements de données qui auront lieu dans le cadre de la carte ISI+ a été élaboré de manière sommaire dans l'avant-projet proprement dit.** À cet égard, elle attire l'attention sur les points suivants :

➤ L'avant-projet ne régit pas quelles données figureront sur cette carte. Ce point est toutefois précisé dans un projet d'arrêté royal qui a été transmis à la Commission pour information :

"La carte ISI+ contient les données suivantes :

1° des données d'identité du registre national ou des registres Banque Carrefour, il s'agit du numéro d'identification de la sécurité sociale, du nom, des prénoms, de la date de naissance et du sexe ;

2° des données relatives à la carte : la date de début de validité, le numéro d'identification unique de la carte et des données spécifiques relatives à la sécurité."

La Commission constate que les données qui figureront sur la carte ISI+ sont les mêmes que celles qui sont mentionnées de manière visible sur l'actuelle carte SIS (sauf les 'données spécifiques relatives à la sécurité'). Étant donné que la carte ISI+ ne sera pas munie d'une puce, elle ne contiendra pas d'autres données à caractère personnel ultérieurement (ce qui est toutefois encore le cas avec l'actuelle carte SIS). Elle conclut que – à condition que le projet d'arrêté royal reste inchangé sur ce point – il ne figurera sur la carte ISI+ pas plus de données que celles nécessaires pour identifier correctement l'assuré social et elle estime donc que cela est conforme au principe de proportionnalité (voir également les points 20-21 ci-dessous).

➤ L'avant-projet ne reprend pas non plus de dispositions relatives à l'information des personnes concernées, ni à la manière dont ces personnes peuvent exercer leurs droits.

➤ En outre, la question se pose de savoir si pour cette carte ISI+, une banque de données spéciale sera créée, comme c'est également le cas pour la carte d'identité électronique et

pour la carte d'étranger (cf. le "fichier central des cartes d'identité" et le "fichier central des cartes d'étranger"¹⁰).

17. La Commission est bien consciente que tous les détails des traitements de données ne peuvent pas être réglés dans l'avant-projet. Les modalités peuvent être élaborées par la suite dans des arrêtés d'exécution. Par contre, dans la formulation actuelle de l'avant-projet, l'élaboration de presque tous les aspects de la carte ISI+ est déléguée au Roi (article 11 de l'avant-projet). La Commission recommande de régler d'ores et déjà les principaux points dans l'avant-projet. À cet effet, la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité peut être source d'inspiration.
18. La Commission insiste en tout cas pour que le projet d'arrêté royal qui lui a été transmis à titre purement informatif lui soit aussi officiellement soumis pour avis.
19. En outre, la Commission regrette également qu'un autre aspect fondamental ne soit pas régi dans l'avant-projet. **En effet, aucun article de l'avant-projet ne stipule explicitement que le titre d'identité électronique sera utilisé en remplacement de la carte SIS.** Il n'en est fait mention que dans l'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 2 et 6) ainsi que dans le projet d'arrêté royal susmentionné qui a été transmis à la Commission pour information. La Commission insiste pour que l'avant-projet proprement dit indique également que les assurés sociaux doivent présenter leur titre d'identité électronique chaque fois que, dans le cadre d'obligations légales et réglementaires au sein de la sécurité sociale, ils doivent fournir la preuve de leur identité¹¹. Une telle disposition permettrait également de limiter le nombre de personnes/instances qui peuvent dans ce contexte demander au citoyen de présenter sa carte.
- L'article 10 de l'avant-projet (qui, dans sa formulation actuelle, ne traite que de la carte ISI+) peut, à cet égard, servir partiellement d'inspiration¹². Il faut, dans le même temps, veiller à ce que cette obligation ne soit pas en contradiction avec l'obligation déjà existante de présenter sa carte d'identité "*à toute réquisition de la police*"¹³. Supposons en effet qu'une personne ait transmis sa carte d'identité à une autre personne pour qu'elle lui achète des médicaments auprès d'un pharmacien et que la personne concernée soit à ce moment

¹⁰ Article 6bis de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité.

¹¹ La Commission se demande d'ailleurs si dans la pratique, les citoyens pourraient être contraints de présenter leur titre d'identité électronique dans le présent contexte (sécurité sociale) si aucune disposition réglementaire ne les y oblige. Raison de plus pour compléter l'avant-projet sur ce point.

¹² "*Tout assuré social (...) est tenu de présenter sa carte ISI+ chaque fois qu'il doit, dans le cadre d'obligations légales et réglementaires au sein de la sécurité sociale, produire la preuve de son identité.*"

¹³ Article 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 *relatif aux cartes d'identité*.

priée par la police de prouver son identité ...

c. Proportionnalité

20. La Commission accueille favorablement le fait que la donnée "statut dans l'assurance soins de santé" ne soit pas reprise sur le titre d'identité électronique. La vérification de ce statut se fera via d'autres canaux (cf. le point 15 ci-dessus). Cela signifie que sur le titre d'identité électronique figureront moins de données que celles figurant actuellement sur la carte SIS. En outre, ce seront précisément les données sensibles qui ne figureront plus sur une carte. À la lumière du principe de proportionnalité, il s'agit d'une évolution positive.
21. La Commission a d'ailleurs souligné par le passé que l'eID ne pouvait en principe contenir que des données liées à l'identification et à l'authentification¹⁴. Il aurait dès lors été inacceptable que l'avant-projet prescrive que des données relatives au statut dans l'assurance soins de santé soient reprises sur le titre d'identité électronique lui-même.

d. Exactitude des données

22. À la page 5 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet, il est stipulé ce qui suit : "*Les avantages de ce nouveau système se situent principalement au niveau de l'actualité des données. Il n'est plus nécessaire de copier ces données sur un support. L'assuré social ne doit pas non plus demander une mise à jour de ses données*".
23. La Commission estime que ce nouveau système peut favoriser l'exactitude des données – ce qui est positif à la lumière de l'article 4, § 1, 4^o de la LVP – étant donné que sur les titres d'identité électroniques et sur les cartes ISI+ ne figureront plus que des informations limitées et que les autres données (sensibles) seront consultées dans des banques de données, à condition évidemment que les données dans les "banques de données d'assurabilité" soient toujours actualisées. La Commission demande dès lors qu'il soit veillé à cet aspect dans la pratique.

e. Transparence

24. La Commission recommande d'informer la population via des canaux adéquats quant à la réforme visée par l'avant-projet. Le citoyen a en effet le droit de savoir de quelle manière il pourra à l'avenir prouver son identité et son statut dans l'assurance soins de santé auprès

¹⁴ Voir l'avis n° 13/2005 du 7 septembre 2005.

d'un pharmacien par exemple. Dans ce cadre, il doit également être informé des points suivants :

- a. quelles données le concernant seront traitées dans ce contexte ;
- b. quels traitements de données auront précisément lieu ;
- c. quels droits lui sont conférés par la LVP.

f. Mesures de sécurité

25. Vu la nature des données traitées, une importante responsabilité repose sur les épaules des divers acteurs concernés lors de l'élaboration et du contrôle des mesures organisationnelles et techniques de sécurité au sens de l'article 16, § 4 de la LVP.

26. Les responsables du traitement des "banques de données d'assurabilité" ainsi que les autres responsables du traitement qui traiteront des données sensibles dans ce contexte doivent notamment désigner les catégories de personnes qui sont occupées au sein de leur organisation et qui ont accès aux données en question ainsi que tenir la liste des personnes désignées à la disposition de la Commission. Ils doivent en outre prendre les mesures nécessaires afin que seules les personnes désignées aient accès à ces données. Les personnes habilitées à accéder aux données doivent par ailleurs être tenues par une obligation légale ou statutaire ou par une disposition contractuelle équivalente au respect du caractère confidentiel des données visées¹⁵.

27. Enfin, la Commission renvoie dans ce cadre au document "*Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel*"¹⁶, à sa recommandation d'initiative *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*¹⁷ ainsi qu'aux Normes minimales de sécurité de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale¹⁸.

¹⁵ Article 25, 1°, 2° et 3° de l'arrêté royal du 13 février 2001.

¹⁶ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel.pdf.

¹⁷ Recommandation n° 01/2013 du 21 janvier 2013.

¹⁸ http://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/fr/securite/normes_minimales_securite.pdf.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable sur les articles de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au fonctionnement du réseau de la sécurité sociale qui lui ont été soumis, à condition qu'il soit tenu compte de ses remarques (cf. les points 8, 16-18, 19, 23, 24 et 25-26).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere