



## Recommandation n° 03/2011 du 25 mai 2011

**Objet:** Recommandation d'initiative relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique (CO-AR-2010-008)

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 LVP), en particulier l'article 30 ;

Vu le rapport de Monsieur F. Robben;

Émet, le 25 mai 2011, la recommandation suivante:

## I. OBJET DE LA RECOMMANDATION

1. De plus en plus de personnes sont confrontées à des demandes de présentation de leur carte d'identité à des fins très variées (délivrance de carte de fidélité, carte de membre, *etc.*). La photocopie, la copie digitale ou la lecture électronique de leur carte est en outre parfois réalisée sans aucune justification ni explication ou encore, sans aucune garantie de protection des données à caractère personnel.
2. De nos jours, de plus en plus de contacts entre l'administration et les citoyens peuvent avoir lieu par voie électronique. Les citoyens peuvent accéder en ligne notamment à leur dossier fiscal auprès du SPF Finances (MyMinfin, tax-on-web), à leur dossier au Registre national ou encore à leur dossier de pension (MyPension). Un token citoyen<sup>1</sup> peut actuellement être demandé à l'aide du numéro d'identification du Registre national, du numéro de carte d'identité et du numéro de carte SIS. Plusieurs administrations publiques belges ont choisi de sécuriser l'accès à leurs services en ligne nécessitant l'authentification des utilisateurs au moyen du token et/ou de la carte d'identité électronique.
3. L'augmentation du nombre de photocopies de cartes d'identité en circulation accentue donc le risque de vol d'identité et d'accès illégitime à des données à caractère personnel, parfois même sensibles.
4. Soucieuse de prévenir tant ce risque accru de vol d'identité que le risque d'infractions à la loi vie privée et/ou à la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques conséquentes à l'utilisation disproportionnée de la carte d'identité (copie/lecture électronique), la Commission énonce dans la présente recommandation quelques principes à respecter en la matière.
5. Cette analyse portera d'abord sur les cas où l'identification d'une personne est nécessaire. Une fois que le caractère nécessaire de l'identification est établi, la question de savoir ce qui peut être fait ou non à l'aide de la carte d'identité sera abordée. A ce sujet, une attention particulière est accordée à la prise de copie de cartes d'identité.

---

<sup>1</sup> Le token constitue un moyen d'authentification intermédiaire par rapport au certificat d'authentification de la carte d'identité. L'authentification est le processus consistant à vérifier l'identité prétendue d'une personne. Elle peut être faite selon les 3 méthodes suivantes ou la combinaison de plusieurs d'entre elles : (1) la connaissance personnelle d'un élément tel un mot de passe, (2) la possession d'un objet tel un badge ou une carte à puce, (3) des caractéristiques personnelles (telles qu'une empreinte). L'identification d'une personne consiste à reconnaître l'identité d'un individu au sein d'une population (au moyen d'éléments dont elle est la seule à connaître et/ou à posséder).

## II. CONSIDERATIONS

### II.1. AVANT-PROPOS

#### II.1.1. Arrêté royal d'exécution de l'article 6, §4 de la loi du 19 juillet 1991<sup>2</sup>

6. La Commission regrette de constater qu'à ce jour, nous sommes toujours dans l'attente de l'arrêté royal d'exécution de l'article 6, §4 de la loi du 19 juillet 1991 stipulant que tout contrôle automatisé de la carte par des moyens de lecture optique ou autres doit faire l'objet d'un arrêté royal pris après avis du Comité sectoriel du Registre national.
7. Elle réitère à nouveau son souhait que soit adopté un arrêté royal d'exécution général de cet article 6, §4 qui édicte des lignes directrices en la matière et rappelle notamment les principes de proportionnalité et de sécurité ainsi que les droits des personnes concernées.
8. A cet égard, une attention particulière pourrait être portée à l'analyse de la possibilité de mettre en place une technique permettant aux titulaires de cartes d'identité de maîtriser les données qu'ils communiquent lors de la lecture électronique de leur carte<sup>3</sup> ou, à tout le moins, d'assurer la transparence des données traitées par le responsable de traitement lors de la lecture électronique de la carte. Il convient également de donner un signal sur le marché rappelant que la fourniture d'un service ou d'un produit déterminé ne peut pas être conditionnée à l'identification préalable de l'utilisateur ou du consommateur si cette identification est excessive et/ou non nécessaire.

#### II.1.2. Choix du moyen d'authentification en fonction du type de service en ligne

9. L'utilisation du module d'authentification de la carte d'identité assure un niveau plus élevé de sécurisation des accès aux services en ligne par rapport à ce que l'usage du token citoyen permet. D'une part, la procédure de délivrance de la carte d'identité par l'administration communale (contrôle *de visu*) est plus sécurisée que celle du token ; ce dernier étant d'abord commandé sur internet au moyen notamment du numéro d'identification du registre national, du numéro de carte d'identité et du numéro de carte SIS et est ensuite envoyé par courrier ordinaire. D'autre part, la carte d'identité électronique est

---

<sup>2</sup> Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

<sup>3</sup> Cf l'article 14 de la Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil *concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques* qui recommande l'adoption de mesures afin de garantir que les équipements terminaux soient construits de manière compatible avec le droit des utilisateurs de protéger et de contrôler l'utilisation de leurs données à caractère personnel.

conçue de manière telle qu'il soit très difficile de la copier. De plus, par nature, une personne se rend plus vite compte de la perte de sa carte d'identité que de la perte de sa carte « token ». Elle dispose également dans ce cadre d'une procédure « stop card » lui permettant de faire bloquer les fonctions électronique de sa carte d'identité perdue ou volée.

10. Par conséquent, la Commission recommande que l'usage du token soit limité aux services en ligne nécessitant une authentification mais ne donnant pas accès à des données à caractère personnel comme par exemple, les services en ligne de demande d'attestation d'actes d'état civil. Il est également recommandé que les accès aux services en ligne permettant de prendre connaissance de données à caractère personnel et, de surcroît, de données sensibles (dont les données relatives à la santé ou à celles ressenties comme tel comme les données financières) se basent sur le module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent afin d'assurer un niveau de sécurité adéquat.

## **II.2. DEMANDE DE PRESENTATION DE CARTE D'IDENTITE - NECESSITE DE L'IDENTIFICATION**

11. L'identification d'une personne peut être réalisée au moyen de la présentation d'un titre d'identité probant, tel que sa carte d'identité. La simple présentation physique de la carte d'identité ne constitue pas en soi un traitement de données soumis à l'application de la loi vie privée dans la mesure où il ne constitue pas un traitement automatisé de données ni, *a priori*, un traitement de données appelées à figurer dans un fichier.
12. En tout état de cause, l'identification d'une personne ne peut se faire que si elle est nécessaire pour la réalisation du traitement de données poursuivi.
13. Pour le secteur public, cette problématique a été réglementée par arrêté royal du 25 mars 2003 *relatif à la carte d'identité*. En exécution de l'article 6, §7 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, le Roi a déterminé les autorités et officiers publics sur réquisition desquels la carte d'identité doit être présentée. Il est ainsi prévu que la carte d'identité doit être présentée lors de toute réquisition de la police ou à l'occasion de toute déclaration ou de toute demande de certificats ou en cas d'intervention d'un huissier de justice ou lorsque, de manière générale, il est nécessaire d'établir l'identité du porteur<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'AR du 25 mars 2003 *relatif à la carte d'identité*

- 14.** Quant aux opérateurs du secteur privé, ils peuvent également identifier une personne au moyen notamment de sa carte d'identité dans certaines circonstances. C'est le cas lorsque l'exécution du contrat nécessite l'identification préalable du cocontractant ou encore lorsqu'une disposition légale le requiert. Dans de nombreuses hypothèses, l'identification préalable d'un client n'est toutefois pas nécessaire pour l'exécution d'un contrat. Une distinction peut à cet égard être opérée entre les contrats dont l'exécution est instantanée (vente d'un produit – paiement du prix contre remise du bien) et ceux dont l'exécution nécessite des prestations successives (contrat de bail, contrat d'abonnement à une vidéothèque, *etc.*). La plupart du temps, l'exécution du contrat de vente ne nécessite pas l'identification du cocontractant. Ainsi, un boulanger n'a aucune raison de connaître l'identité du client qui lui achète un pain. Par contre, le gérant d'une vidéothèque peut légitimement identifier la personne à laquelle il loue un dvd pour lui établir une carte de membre afin de pouvoir lui réclamer le bien loué qui n'aurait pas été rapporté. Dans certains cas, l'identification de la personne concernée par le responsable de traitement procèdera d'une obligation légale<sup>5</sup>.
- 15.** La Commission a constaté qu'il est parfois demandé à des personnes de remettre leur carte d'identité à titre de caution (par exemple, le temps de la location d'un appareil de lecture d'un guide audio d'une exposition). Cette pratique n'est pas acceptable étant donné qu'elle met le titulaire de la carte d'identité en défaut de remplir son obligation légale d'être détenteur de sa carte d'identité (art. 6, §7 Loi du 19 juillet 1991 concernant les registres de population, art. 1 AR du 25/03/2003 concernant la carte d'identité) ainsi qu'en situation de risque de vol de sa signature électronique d'identité (vol d'identité) dans l'hypothèse où son code pin lui aurait été également dérobé. En lieu et place de cette pratique, une somme d'argent peut être demandée à titre de caution. A défaut, seule l'identification de la personne peut être réalisée en lui demandant uniquement qu'elle présente sa carte d'identité et en notant les données pertinentes à cet effet à savoir son nom, son prénom et le numéro de sa carte d'identité<sup>6</sup>. La prise de copie de la carte d'identité dans ces circonstances est tout aussi disproportionnée (cf. *infra*).
- 16.** La Commission relève également que l'octroi de réductions généralisées à la clientèle (telles que celles appliquées en période de soldes) ne peut légitimer l'identification préalable de la clientèle dans la mesure où ces réductions sont uniquement accordées en raison d'un achat ayant lieu à une période déterminée.

---

<sup>5</sup> Enregistrement des voyageurs résidant dans un service d'hébergement touristique – art 143 loi du 1<sup>er</sup> mars 2007 portant dispositions diverses ; identification des utilisateurs de centres de bronzage – AR du 20 juin 2002, *etc.*

<sup>6</sup> Une fois la remise de l'appareil loué effectuée, les données à caractère personnel de la personne doivent être effacées, en application de l'article 4, §1, 5° de la LVP.

17. Par ailleurs, la Commission constate également que beaucoup de commerçants offrent à leurs clients la possibilité d'adhérer à un système de fidélisation en vertu duquel ils leur accordent une réduction ou un avantage quelconque en fonction du nombre d'achats effectués. L'identification du client<sup>7</sup> qui décide d'y adhérer peut s'avérer légitime dans l'hypothèse où il est prévu que l'adhésion à ce système (ou l'utilisation de la carte de fidélité) soit strictement personnelle<sup>8</sup>.

### II.3. PRISE DE COPIE DE LA CARTE / LECTURE ELECTRONIQUE DES DONNEES DE LA CARTE

18. Afin de réduire le risque de vol d'identité et d'accès illégitime à des services en ligne personnalisés à l'aide, par exemple, d'un token subtilisé par une personne mal intentionnée, il convient de limiter au maximum les cas donnant lieu à la prise de copie de carte d'identité d'une personne.

19. Tout d'abord, la Commission considère qu'il ne peut être pris copie (photocopie ou copie électronique) de la carte d'identité d'une personne en dehors des cas prescrits légalement<sup>9</sup>. A titre d'exemple, l'accès à des organismes publics/privés pour se rendre à des réunions ou autre ne devrait pas être conditionné à la prise de copie de la carte d'identité dans la mesure où l'identification d'une personne est suffisamment réalisée en lui demandant qu'elle présente son titre d'identité. La nécessité d'identifier d'une personne ne doit pas impliquer la prise de copie de la carte d'identité. Un contrôle visuel de la carte d'identité suffit.

20. Afin de limiter le nombre de copies de carte d'identité en circulation, la Commission recommande que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte aux hypothèses strictement nécessaires pour des motifs d'intérêt public (sécurité publique, lutte contre le blanchiment, *etc.*).

---

<sup>7</sup> Et non l'utilisation de sa carte d'identité comme carte de fidélité. Lors de l'élaboration de la carte de fidélité, l'identification est suffisamment réalisée au moyen de la présentation d'un titre d'identité probant tel que la carte d'identité. Une fois la carte de fidélité établie, il n'est plus pertinent ni nécessaire de demander à la personne concernée de présenter sa carte d'identité lors de chaque visite.

<sup>8</sup> Carte de fidélité utilisable uniquement par son titulaire

<sup>9</sup> A titre d'exemple, l'article 7 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme impose, dans certaines circonstances, aux organismes de vérifier l'identité de leurs clients (leur nom, prénom, lieu et date de naissance et si possible leur adresse) au moyen d'un document probant dont il est pris copie.

- 21.** De manière pragmatique, la Commission suggère qu'une photocopie barrée de la carte d'identité puisse, en cas de nécessité<sup>10</sup>, être communiquée par le détenteur de la carte avec mention, sur cette copie barrée, du destinataire et de l'usage autorisé par le titulaire de la carte. Ce dernier raturera les données non pertinentes et/ou son numéro d'identification du Registre national si le destinataire n'est pas habilité à le traiter. Ce procédé permettrait d'éviter toute reproduction conforme de la carte et de limiter toute utilisation pour des finalités détournées.
- 22.** La présentation ou la lecture électronique de la carte d'identité peut de plus entraîner non pas la copie de la carte mais la collecte des données pertinentes se trouvant sur la carte. En application de l'article 4 de la loi vie privée, seules les données strictement nécessaires pour le traitement poursuivi par le responsable de traitement peuvent être collectées (par exemple le nom, les prénoms et la date de naissance pour une inscription dans un registre des visiteurs). La Commission rappelle également qu'à défaut d'habilitation par une loi au sens formel du terme, toute utilisation du numéro d'identification du Registre national nécessite une autorisation préalable du Comité sectoriel du Registre national. A défaut de cette autorisation, ce numéro ne peut en aucun cas être enregistré.
- 23.** Certaines pratiques commerciales amènent également la Commission à se pencher sur l'utilisation de la carte d'identité comme carte de fidélité. Au lieu de délivrer une carte de fidélité, certains commerçants sollicitent parfois de leurs clients la lecture électronique de leur carte d'identité lors de chacun de leurs passages afin d'enregistrer le nombre de leurs achats et ce, en vue de leur accorder une réduction ou un avantage quelconque eu égard à leur fidélité. La Commission considère que c'est uniquement moyennant le consentement libre, spécifique et informé du client que sa carte d'identité peut être utilisée à cet effet<sup>11</sup>. Une alternative à l'utilisation de la carte d'identité doit de plus être proposée aux clients ne souhaitant pas utiliser leur carte d'identité dans ce cadre<sup>12</sup>. Ce choix doit être offert à la clientèle de manière transparente et explicite dès qu'un système de fidélisation lui est proposé. De plus, le principe de proportionnalité de la loi vie privée requiert que seules les données nécessaires de la carte d'identité puissent être lues dans ce cadre. Il ne peut en aucun cas être question de traiter et conserver à cet effet ni la photo du titulaire de carte, ni le numéro de sa carte d'identité, ni son numéro d'identification au Registre national, ni sa nationalité, ni son lieu de naissance. La Commission précise qu'un codage (irréversible ou

---

<sup>10</sup> Par exemple, pour l'attestation de son identité en cas d'envoi d'une plainte,.

<sup>11</sup> Ce qui implique l'information du client par le commerçant quant aux données qui sont collectées, aux traitements de données qui seront réalisés à l'aide de ses données et aux finalités précises poursuivies.

<sup>12</sup> Cf. dans le même sens la recommandation du Comité sectoriel du Registre national 02/2008 du 16/04/2008 sur l'utilisation de la carte d'identité par les bibliothèques

non) du numéro d'identification du Registre national constitue en soi une utilisation de ce numéro soumise à autorisation du Comité sectoriel du Registre national.

- 24.** La Commission relève également que certains traitements peuvent être réalisés à l'aide de certaines données de la carte d'identité sans toutefois nécessairement identifier la personne concernée. Elle encourage la mise en place de ce type de traitements de données. Ainsi, l'octroi d'un tarif spécifique aux habitants d'une commune pour l'accès par exemple à un parc à conteneur ou encore à une piscine communale nécessitera uniquement la lecture de la donnée relative à la commune de résidence de la personne. De même, un automate de vente de cigarettes ou d'alcool ne peut pas enregistrer et conserver les données à caractère personnel du consommateur. La vérification de l'âge de la personne qui souhaite acheter de telles substances peut être réalisée à l'aide de la lecture électronique de la carte; aucune conservation de données d'identification des personnes ayant acheté des cigarettes ne peut être légitimement réalisée.
- 25.** Enfin, tout responsable de traitement qui collecte des données auprès d'une personne concernée est tenu de l'informer des données qu'il collecte à son égard, de la (ou des) finalité(s) précise(s) pour laquelle (ou lesquelles) elles vont être traitées ainsi que le cas échéant du ou des destinataires des données.
- 26.** De plus, en application de l'article 16 de la loi vie privée, des mesures organisationnelles et techniques doivent être adoptées pour non seulement limiter la collecte des données aux seules fins nécessaires pour réaliser la finalité poursuivie mais également pour en assurer la protection contre les accès non autorisés et illégitimes. Une traçabilité devra être mise en place afin de pouvoir *a posteriori* vérifier qui a eu accès aux données, le moment de cet accès et la raison.
- 27.** La Commission rappelle également que les traitements de données à des fins de marketing direct sont soumis à des règles particulières en matière de protection des données. Elle renvoie à ce sujet à sa recommandation n°04/2009 du 14 octobre 2009 relative au marketing direct et à la protection des données à caractère personnel<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> disponible sur son site web A l'adresse suivante :

[http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2009/recommandation\\_04\\_2009.pdf](http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2009/recommandation_04_2009.pdf)

## PAR CES MOTIFS

### La Commission recommande

1. que dans le secteur public, il ne soit requis d'une personne la présentation de sa carte d'identité que dans les circonstances visées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'AR précité du 25 mars 2003 et dans le secteur privé, uniquement lorsque cela est nécessaire pour l'exécution de la relation contractuelle ou lorsqu'une disposition légale le prévoit ;
2. qu'aucune copie de carte d'identité ne soit réalisée en dehors des cas prescrits légalement ;
3. qu'une fois l'identité d'une personne vérifiée en cas d'identification nécessaire (accès à une réunion non publique, location appareil audio dans un musée,...), la carte d'identité d'une personne ne soit en aucun cas conservée ;
4. que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte d'identité aux hypothèses le nécessitant pour des motifs d'intérêt public ;
5. que seules les données strictement nécessaires à la finalité poursuivie soient conservées et traitées en cas de lecture de la carte d'identité (proportionnalité). A défaut d'autorisation par le Comité sectoriel du Registre national, aucune utilisation quelconque du numéro d'identification du Registre national (en ce compris le codage) ne peut être réalisée ;
6. l'obtention préalable du consentement libre, spécifique et informé du client pour procéder à la lecture électronique de sa carte d'identité dans le cadre d'un système de fidélisation. Une alternative à l'usage de sa carte d'identité doit également lui être proposée ;
7. que la mise en place de traitements de données anonymes faisant usage de la carte d'identité soit encouragée.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere