

Avis rendu en 2016

Section de l'intérieur – Avis n° 391080 – 23 février 2016

Actes législatifs et administratifs – Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Bloc de constitutionnalité – Disposition ou principe de valeur constitutionnelle – Art. 2 de la Constitution – Création d'un fichier autorisant la collecte de données à caractère personnel –

1) Objectif d'intérêt général proportionné aux finalités du traitement – Existence – Création d'un fichier unique regroupant les données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports ;

2) Garanties – Mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée – Disposition ou principe de valeur constitutionnelle – Existence.

Actes législatifs et administratifs – Validité des actes législatifs – Forme et procédure – Procédure consultative – Consultation obligatoire – Modification des dispositions du décret du 22 octobre 1955 autorisant le relevé des empreintes digitales des demandeurs de carte d'identité – Consultation obligatoire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Communautés européennes et Union européenne – Organisation et fonctionnement de l'Union européenne – Institution – Relations avec les Etats membres – Sécurité et police – Transmission de données au système d'information Schengen et Interpol – Fichier unique regroupant les données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports – Possibilités – Conditions.

Droits civils et individuels – Convention européenne des droits de l'homme – Droits garantis par la convention – Droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8) – Collecte de données à caractère personnel – Création d'un fichier unique regroupant les données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports – Objectif d'intérêt général – Existence.

Droits civils et individuels – Protection des données à caractère personnel – Questions générales – 1) Notions – Personne responsable du traitement – Identification des groupes de personnes habilitées – Procédure de sécurité devant être strictement définie – Fichier unique regroupant les données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports – Garantie obligatoire.

2) Conditions de légalité du traitement – a) Finalités déterminées, explicites et légitimes – Harmonisation et simplification des procédures, lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité – Fichier unique regroupant les données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports – Objectif d'intérêt général – Existence – **b) Durée de conservation des données** – Document comportant des empreintes digitales du demandeur – Modification des dispositions du décret du 22 octobre 1955 autorisant le relevé des empreintes digitales des demandeurs de carte d'identité – Arrêt Thibault et autres du 18 novembre 2015 (CE, nos 372111 et 372310) – Limitation de durée de conservation dans le temps – Consultation obligatoire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Avis relatif à la possibilité de créer un fichier regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre de la question de savoir si la création d'un fichier informatique regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports peut s'opérer par la voie réglementaire sans méconnaître la Constitution, notamment ses articles 34 et 37, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, notamment son article 2 et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment son article 8 ;

Vu la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, notamment son article 2 ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 2, 34 et 37 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 8 ;

Vu la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, notamment son article 5 ;

Vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, notamment son article 6 ;

Vu le règlement (CE) n° 2252/2004 du 13 décembre 2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles 6 et 27 ;

Vu le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité ;

Vu le décret n° 87-178 du 19 mars 1987 portant création d'un système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité ;

Vu le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-652 du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité ;

Vu la décision du Conseil d'Etat du 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, nos 317827 et autres ;

EST D'AVIS DE REpondre dans le sens des observations qui suivent :

1. Il résulte de la demande et des éléments complémentaires transmis au Conseil d'Etat que les caractéristiques du fichier dont la création est envisagée seraient les suivantes.

Le fichier regrouperait les données qui font actuellement l'objet de deux fichiers distincts :

- le fichier dénommé FNG, consacré aux demandes de carte nationale d'identité, dont la création a été autorisée par le décret n° 87-178 du 19 mars 1987, les dispositions de ce dernier décret ayant été intégrées au décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité par le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ;

- le fichier dénommé TES, consacré aux demandes de passeport, dont la création a été autorisée par le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports.

Le fichier envisagé utiliserait une technologie identique à celle du fichier TES, qui permet l'enregistrement numérique des documents et des données biométriques (empreintes digitales et photographie), ce qui n'est pas le cas de l'actuel fichier des cartes d'identité. En effet, les données biométriques des demandeurs de cartes d'identité sont conservées dans le « dossier papier » du demandeur qui comprend la photographie du visage et le formulaire sur lequel les empreintes ont été recueillies.

Le nouveau fichier conserverait les images numérisées des pièces de la demande de titre ainsi que celles du visage du demandeur. Serait également recueillie et conservée l'image numérisée de deux empreintes digitales, selon l'une des trois options suivantes :

- option 1 : seule serait recueillie et conservée, comme c'est le cas actuellement, l'image numérisée des empreintes des demandeurs de passeport ;
- option 2 : outre l'image numérisée des empreintes des demandeurs de passeport, le fichier conserverait également l'image scannée du formulaire sur lequel est recueillie l'empreinte digitale des demandeurs de carte d'identité ;
- option 3 : serait recueillie et conservée l'image numérisée des empreintes de tous les demandeurs, qu'il s'agisse d'une carte d'identité ou d'un passeport.

Le traitement des demandes de carte d'identité, actuellement effectué par les préfectures de département, serait opéré par les agents des unités qui instruisent actuellement les demandes de passeport et qui sont implantées dans les préfectures de région.

2. Le Conseil d'Etat rappelle que la collecte et le traitement d'informations personnelles nominatives constituent une ingérence dans la vie privée des personnes, dont le droit au respect est garanti par l'article 2 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle ingérence ne peut être autorisée que si elle poursuit un objectif d'intérêt général et si elle est mise en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif, respectant ainsi les garanties prévues à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 (Conseil d'Etat, assemblée, 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, nos 317827 et autres ; Conseil constitutionnel, n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité).

La réunion, dans une même application, des données relatives aux demandeurs de cartes nationales d'identité et de passeports aboutirait à la constitution d'un fichier de très grande ampleur visant notamment à l'authentification des personnes. Il convient donc de vérifier avec une attention toute particulière que les conditions rappelées à l'alinéa précédent sont réunies.

3. S'agissant d'abord de l'objectif poursuivi, le Conseil d'Etat relève que la création d'un fichier commun permettrait d'harmoniser les procédures et de mutualiser les ressources consacrées aux cartes d'identité et aux passeports, les demandes étant traitées par les mêmes agents et au moyen d'une application informatique unique.

Le traitement des demandes serait effectué de façon plus efficace et plus rapide en raison du caractère plus performant de cette application. Les démarches des usagers seraient par ailleurs facilitées, l'application commune permettant d'instruire en une seule fois les demandes portant à la fois sur une carte d'identité et un passeport. Le fichier serait en outre connecté au système de communication électronique des documents d'état-civil, ce qui dispenserait le demandeur de fournir un acte d'état-civil. Enfin, la possession d'un des deux titres dispenserait le demandeur de justifier de sa nationalité.

L'enregistrement numérique de l'ensemble des données et documents recueillis aurait pour avantage de préserver l'intégrité de ces données et documents. Par ailleurs, l'intégration des données dans un traitement commun en assurerait une meilleure protection, en limitant le nombre de personnes y ayant accès ainsi que les manipulations dont elles pourraient faire l'objet. Quant au demandeur, il recevrait un document récapitulant l'ensemble des données recueillies dans le fichier et lui indiquant les modalités d'exercice du droit de rectification prévu à l'article 40 de la loi du 6 janvier 1978.

La lutte contre l'usurpation d'identité ou la production de faux documents justificatifs serait facilitée, notamment dans l'hypothèse où le demandeur disposerait déjà d'un des deux titres, la nouvelle application permettant de comparer les documents présentés à ceux déjà enregistrés sous la même identité. Enfin, l'application informatique envisagée permettrait de faciliter, au moment de la demande, la recherche de l'éventuelle inscription du demandeur au fichier des personnes recherchées, ce que ne permet pas l'application actuellement consacrée aux cartes d'identité.

En conséquence, le Conseil d'Etat considère que la création d'un tel fichier répondrait à un objectif d'intérêt général.

4. En ce qui concerne la mise en oeuvre de cet objectif, et s'agissant d'abord des données qui seraient conservées dans le fichier, le Conseil d'Etat considère que le recueil et la conservation des images numérisées

des pièces de la demande de titre ainsi que celles du visage du demandeur sont adaptés et proportionnés à cet objectif, dès lors qu'il s'agit de documents qui sont déjà recueillis à l'occasion d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, qui sont nécessaires à l'instruction de ces demandes et dont la numérisation permettrait de garantir l'intégrité.

Il en va de même en ce qui concerne l'image numérisée de deux empreintes digitales des demandeurs de passeport, qui est déjà conservée dans le fichier actuellement consacré aux passeports. Quant à la conservation de l'image numérisée du document papier sur lequel sont recueillies les empreintes digitales des demandeurs de carte d'identité, qui fait l'objet de la deuxième option envisagée par le Gouvernement, elle permettrait d'assurer l'intégrité et la bonne conservation de ce document.

S'agissant du recueil et de la conservation de l'image numérisée des empreintes digitales des demandeurs de carte d'identité, qui font l'objet de la troisième option, ils auraient pour effet d'augmenter considérablement le nombre de personnes dont les empreintes digitales numérisées figureraient dans un même fichier. À l'heure actuelle, les empreintes de 15 millions de personnes environ sont conservées sous forme numérisée dans le fichier des passeports. Avec la création d'un fichier commun aux passeports et aux cartes nationales d'identité, ce nombre pourrait atteindre progressivement 60 millions de personnes. L'administration disposerait ainsi d'un fichier rassemblant les empreintes digitales numérisées de la quasi-totalité de la population française.

Le Conseil d'Etat considère que la conservation des données biométriques, particulièrement celle des empreintes digitales, doit faire l'objet d'une grande vigilance, puisqu'elle peut permettre de connaître l'identité, l'activité et les déplacements des personnes à leur insu. Or, telle n'est pas la finalité du fichier envisagé, qui doit seulement permettre d'authentifier le demandeur d'un titre, c'est-à-dire de s'assurer que ce dernier a bien l'identité qu'il revendique. Cette vigilance doit être d'autant plus grande que le nombre de personnes concernées est important.

C'est pourquoi il convient de s'assurer, d'une part, que le recueil et la conservation des données biométriques ne seraient pas disproportionnées au regard des finalités du fichier, d'autre part, que l'accès à ces données et l'usage qui pourrait en être fait s'effectueraient selon des modalités strictement définies garantissant qu'elles ne puissent être utilisées à d'autres fins.

Selon le Gouvernement, l'image numérisée des empreintes digitales permet d'effectuer une comparaison automatique avec d'autres empreintes numérisées, avec un pourcentage de certitude proche de 98 %. Le demandeur pourrait ainsi être authentifié plus facilement, soit à l'occasion d'un renouvellement de titre, soit qu'il dispose déjà d'un autre titre, par comparaison de ses empreintes à celles déjà recueillies.

En ce qui concerne l'accès aux données, le Conseil d'Etat relève que les données biométriques et les données indiquant l'identité de la personne seraient conservées dans des bases différentes, et qu'il serait impossible d'effectuer une recherche à partir des données biométriques, celles-ci n'étant accessibles qu'à partir des données d'identité. Les empreintes ne pourraient donc être utilisées que pour vérifier l'identité avancée par le demandeur, et non pour rechercher l'identité d'une personne à son insu.

Le Conseil d'Etat relève également que seuls les agents chargés du traitement des demandes et de la délivrance des titres, individuellement habilités à cet effet, pourraient avoir accès aux données biométriques, ainsi que certains agents des services centraux du ministère de l'intérieur ou du ministère des affaires étrangères chargés de l'instruction des recours hiérarchiques contre les refus de titres ainsi que de la lutte contre l'usurpation d'identité et la production de faux documents. L'accès s'effectuerait au moyen d'un code et d'une carte à puce individuelle permettant d'identifier l'agent. Le système conserverait la traçabilité de tous les accès et de l'usage qui en aurait été fait.

Enfin, la mise en relation du fichier avec les systèmes d'information Schengen et Interpol, à l'occasion d'un signalement en raison de la perte, du vol ou de l'invalidation d'un titre, ne porterait que sur des informations non nominatives, ainsi que le prévoit actuellement, s'agissant des passeports, l'article 23 du décret du 30 décembre 2005. Si le Gouvernement n'exclut pas la possibilité de transmettre au système d'information Schengen d'autres données du fichier commun, celles-ci seraient limitées aux seuls éléments d'état-civil mentionnés sur le titre faisant l'objet du signalement.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que les modalités techniques entourant l'accès aux données et leur usage garantiraient une utilisation du fichier conforme à son objectif.

5. En ce qui concerne la durée de conservation des données, elle serait identique à la durée actuelle, qui est de 15 ans pour les passeports (10 ans pour les mineurs) et 20 ans pour les cartes nationales d'identité (15 ans pour

les mineurs), soit la durée de validité du titre augmentée de cinq ans. Cette augmentation est justifiée par l'intérêt de conserver les données en cas de demande de renouvellement intervenant après l'expiration du titre, le demandeur pouvant solliciter le renouvellement d'un titre sur simple présentation du titre périmé depuis moins de cinq ans.

A cet égard, le Conseil d'Etat prend acte de l'intention du Gouvernement de saisir rapidement la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'une modification des dispositions du décret du 22 octobre 1955 qui autorisent le relevé des empreintes digitales des demandeurs de carte d'identité, de façon à tirer les conséquences de l'arrêt Thibault et autre du 18 novembre 2015 (nos 372111 et 372310) qui enjoint au Premier ministre de mettre ces dispositions en conformité avec l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 avant le 24 juillet 2016, faute de quoi les dispositions en cause devront être abrogées. L'arrêt juge en effet qu'en l'absence de dispositions expresses régissant la durée de conservation du document comportant les empreintes digitales du demandeur, cette durée doit être regardée comme illimitée, ce qui n'est pas nécessaire aux finalités du fichier des cartes d'identité.

6. Au total, le Conseil d'Etat considère que la création d'un fichier informatique regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports, si elle était mise en œuvre dans les conditions énumérées ci-dessus, ne serait contraire, quelle que soit l'option retenue par le Gouvernement, ni à une disposition ou principe de valeur constitutionnelle, ni à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

7. S'agissant enfin du niveau hiérarchique de la norme requise, un tel fichier, dès lors qu'il respecterait, dans les conditions qui précèdent, les garanties fondamentales prévues notamment par l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978, pourrait être créé par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ainsi que le prévoit l'article 27 de la même loi s'agissant des traitements contenant des données biométriques nécessaires à l'authentification des personnes. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du fichier envisagé et de la sensibilité des données qu'il contiendrait, il n'est pas interdit au Gouvernement, s'il le croit opportun, d'emprunter la voie législative.

Cet avis a été délibéré par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat dans sa séance du mardi 23 février 2016.