



POSITIONS DE LA CNIL SUR LA CARTE NATIONALE D'IDENTITE ET LA BIOMETRIE

I. HISTORIQUE DE LA POSITION DE LA CNIL SUR LA CARTE NATIONALE D'IDENTITE

La Commission s'est prononcée à plusieurs reprises en 1980, en 1986 et 1992 sur la carte nationale d'identité :

- délibération n° 80- 019 du 3 juin 1980 portant avis relatif à la création d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant la fabrication de cartes nationales d'identité ;
- délibération n° 86- 076 du 1^{er} juillet 1986 portant avis sur un projet de décret relatif à la création d'un système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité
- délibération n° 86- 105 du 21 octobre 1986 portant avis sur le relevé d'une empreinte digitale à l'occasion d'une demande de carte nationale d'identité ;
- délibération n° 92- 026 du 17 mars 1992 portant avis relatif sur un traitement automatisé d'informations nominatives mis en œuvre par le ministère de l'intérieur relatif à la gestion automatisée de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports .

Principaux textes applicables en matière de délivrance de carte nationale d'identité :

- décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, modifié par le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ;
- décret n° 87- 178 du 19 mars 1987 portant création d'un système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité ;
- décret n° 87- 179 du 19 mars 1987 relatif au relevé d'une empreinte digitale lors d'une demande de carte nationale d'identité ;
- arrêté du 20 août 1992 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives pour la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, la mise à jour et la gestion des fichiers par les préfetures et sous-préfetures; complété par l'arrêté du 19 octobre 1992

a) Son caractère facultatif

La Commission a rappelé que « *la carte d'identité nationale reste facultative et que la preuve de l'identité peut être apportée par tous moyens* ».

b) La dissociation des fonctions de fabrication et de contrôle

La Commission a recommandé de « *dissocier les fonctions de fabrication et de délivrance de la carte de celles de contrôle* ».

Elle a en conséquence demandé de transférer dans un fichier spécifique le traitement des cartes volées, perdues ou usurpées et de réserver l'accès de ce dernier aux seules autorités de police et de gendarmerie et de limiter l'alimentation de ce fichier aux seuls nom, prénoms et numéro de carte.



Elle a également demandé que ces informations ne puissent être dissociées en cas d'interrogation « *afin de ne causer aucun trouble à la victime, porteuse d'un nouveau titre* ».

c) La fiabilisation des données d'état civil

La Commission, en 1986, a également estimé les actes de naissances nécessaires à la délivrance de la carte nationale d'identité devaient être demandés directement par les préfetures aux mairies.

d) La numérisation de la photographie et de la signature du demandeur

La Commission a en 1980 émis l'avis que la signature du titulaire ne devait servir qu'à l'impression du titre et que cette donnée ne devait pas être conservée « *au-delà du délai strictement nécessaire à l'impression du fac-similé* » de cette signature.

Elle recommandait en contrepartie que l'authentification des informations figurant sur la carte, réalisée auparavant par l'apposition, par le titulaire, de sa signature, soit « *juridiquement constatée, lors de la remise du titre, par la présentation d'un récépissé signé de la main du demandeur* ».

Dans la même délibération, la Commission a souligné que la numérisation de la photographie, comme celle de la signature, présentait l'inconvénient d'imposer la constitution d'une base d'images de Français, tout en prenant acte que le ministère de l'Intérieur n'envisageait pas de conserver ces photographies numérisées au-delà du délai strictement nécessaire à leur impression.

e) Le recueil des empreintes digitales du demandeur

Le recueil de cette information a fait l'objet d'une délibération spécifique de la Commission ⁽¹⁾, dans laquelle la Commission a pris acte qu'il ne serait en aucun cas constitué un fichier manuel, mécanographique ou automatisé centralisé au niveau national des empreintes digitales et qu'il ne serait pas procédé à la numérisation des empreintes digitales conservées, sur support papier, que dans les fichiers départementaux.

f) Les recommandations supplémentaires de la Commission

Dans sa délibération de 1980, la Commission a également recommandé qu'en cas de circonstances exceptionnelles, il puisse être procédé à la destruction du système.

Elle a à nouveau demandé en 1986 que « *toutes mesures de sécurité soient prises pour opérer la destruction des fichiers en cas de crise grave* ».

II. HISTORIQUE DE LA POSITION DE LA CNIL SUR LA BIOMETRIE

Ayant été saisie au titre des formalités préalables, de projets informatiques recourant à des données biométriques dans différents secteurs d'activité, la CNIL a, lors de l'examen de ces

¹ Délibération n° 86-105 du 21 octobre 1986 portant avis sur le relevé d'une empreinte digitale à l'occasion d'une demande de carte nationale d'identité.



projets, précisé sa position en la matière, position expliquée dans plusieurs rapport annuels d'activité (cf notamment 21ème et 22ème rapports d'activité de 200 et de 2001).

A) Les données biométriques ne sont pas des données personnelles comme les autres.

Elles ont la particularité de permettre à tout moment l'identification de la personne concernée sur la base d'une réalité biologique qui lui est propre, qui est permanente dans le temps et dont elle ne peut s'affranchir.

la nouvelle loi Informatique et libertés du 6 août 2004 modifiant la loi du 6 janvier 1978 prend en compte la spécificité des données biométriques.

En effet, conformément aux souhaits exprimés par la CNIL, les traitements des données biométriques nécessaires au contrôle de l'identité des personnes, considérés comme présentant des risques particuliers au regard de la vie privée et des libertés individuelles, sont désormais soumis, en application de l'article 25, à un régime d'autorisation par la CNIL, à l'exception des traitements de données biométriques mis en œuvre pour le compte de l'Etat et nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes qui sont eux, soumis à avis préalable de la CNIL et autorisation par décret en Conseil d'Etat (article 27).

B) Elles présentent aussi une grande diversité de nature influant sur le niveau de risque au regard de la protection des données personnelles et des libertés.

Parmi les diverses caractéristiques biométriques utilisables aujourd'hui avec un degré élevé de fiabilité, qui concernent le visage, la rétine et l'iris, la main, et, bien sûr, les empreintes digitales, la CNIL considère que les empreintes digitales présentent un niveau de risque plus élevé que les autres biométries dites « sans traces »², du moins dans l'état actuel de la technologie.

En effet, les empreintes digitales, à la différence d'autres données biométriques, laissent des traces qui peuvent être exploitées pour l'identification des personnes et que dès lors toute base de données d'empreintes digitales est susceptible d'être utilisée à des fins étrangères à sa finalité première³.

Le traitement, sous une forme automatisée et centralisée, de ces données biométriques compte tenu à la fois des caractéristiques de l'élément d'identification physique retenu, des usages possibles de ces traitements et des risques d'atteintes graves à la vie privée et

² Rapport d'ensemble du 20 octobre 2000 ; délibérations n°00-56 et 00-57 du 16 novembre 2000, 02-033 du 23 avril 2002, 03-065 du 16 décembre 2003

³ « (...) le surcroît de sécurité et les commodités d'usage qui sont attendues du recours aux techniques biométriques ont, le plus souvent, pour contrepartie l'enregistrement dans une base de données informatique des éléments physiques d'identification des personnes. Les empreintes digitales font de surcroît partie des données biométriques qui laissent des traces pouvant être exploitées à des fins d'identification des personnes à partir des objets les plus divers que l'on a pu toucher ou avoir en main et dès lors, la constitution d'une base de données d'empreintes digitales est susceptible d'être utilisée à des fins étrangères à la finalité recherchée par sa création ».



CNIL

aux libertés individuelles en résultant, ne peut être admis que dans la mesure où des exigences impérieuses en matière de sécurité ou d'ordre public le justifient.

A titre d'illustration, un tel impératif de sécurité a été constaté par la CNIL dans le cadre du contrôle des accès des personnels aux zones hautement sécurisées des comptoirs de la Banque de France.

En revanche, la Commission a dans plusieurs cas estimé qu'au regard des finalités exprimées ou de la nature de l'impératif de sécurité présenté, le recours à des bases de données centralisées d'empreintes digitales était disproportionné.

Elle a ainsi émis des avis défavorables au recours aux empreintes digitales dans le cadre de la mise en œuvre d'un système de contrôle de l'accès à des cantines scolaires, une préfecture, à un « roller-parc », de la mise en place, par une mairie et un par un centre hospitalier, d'un dispositif de contrôle des temps de travail.

A l'inverse, la Commission estime que **si le gabarit de l'empreinte digitale est uniquement stocké dans un support personnel (carte à puce...)**, le dispositif ne pose pas de difficultés au regard de la loi du 6 janvier 1978. Les traitements ayant recours à un support individuel sont préférés aux autres systèmes car ils offrent aux données personnelles la meilleure protection en rendant plus difficile une éventuelle tentative d'utilisation frauduleuse de celles-ci dans la mesure où l'individu, étant porteur du support de données biométriques (carte), a la maîtrise physique sur ses données, écartant ainsi toute possibilité de comparaison de ses traces avec une quelconque base de données biométriques.

Elle s'est ainsi prononcée favorablement sur la mise en œuvre d'un contrôle d'accès aux zones réservées de sûreté des aéroports d'Orly et de Roissy reposant sur un système de reconnaissance de l'empreinte digitale. Elle s'est félicitée, à cette occasion, de voir sa proposition de conservation du gabarit biométrique sur une carte d'accès individuelle (et non dans une base de données centralisée ou sur un lecteur biométrique) suivie par Aéroports de Paris.

D'autres biométries permettant l'exploitation ultérieure de traces biométriques ont été elles aussi identifiées comme plus sensibles par la Commission. C'est le cas des techniques de reconnaissance par l'ADN.

A l'inverse, la Commission a donné une suite favorable aux projets de bases centralisées de gabarits de contours de la main qui lui ont été soumis, à des fins de contrôle des accès des personnels, dans un contexte de sécurité spécifique, par le Musée du Louvre et par l'URSSAF de Corse.

C) En tout état de cause, les traitements de données biométriques doivent respecter les principes qui, consacrés par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et énoncés par la directive du 24 octobre 1995 et l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, instituent une protection des droits des personnes à l'égard du traitement automatisé de leurs données à caractère personnel.

Ainsi, les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes ; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard de ces finalités et conservées pendant une durée qui n'excède pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.



CNIL

Il incombe à la CNIL de veiller à ce que les traitements projetés soient mis en œuvre conformément aux dispositions de la loi ; à ce titre, la Commission doit notamment apprécier, au regard de la finalité déclarée des traitements qui lui sont soumis, la proportionnalité des moyens utilisés ainsi que la pertinence des différents éléments de ces traitements.

Le respect de ces principes impose que la **finalité** d'un traitement recourant à des données biométriques soit définie de façon précise, afin que la Commission soit en mesure d'apprécier si l'utilisation de données biométriques est **proportionnée** au regard des objectifs poursuivis.

La Commission a ainsi pris position : « *Il y a lieu d'apprécier, dans chaque cas, si la constitution d'une telle base de données est adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi en tenant compte, tout à la fois, des caractéristiques de l'élément d'identification physique retenu et des usages possibles de telles bases de données* »⁴.

Ce principe de proportionnalité a toujours été appliqué et a commandé la plupart des avis et autorisations de la Commission dans le domaine des applications biométriques, et en particulier s'agissant de leur utilisation à des fins de contrôle des temps de travail.

⁴ voir notamment les délibérations n°00-015 du 21 mars 2000, 00-056 et 00-057 du 16 novembre 2000