

Avis de la Commission nationale pour la protection des données concernant la mise en place d'un système de pétition électronique à la Chambre des Députés

Délibération n° 200/2012 du 13 juillet 2012

Par courrier du 14 mars 2012, Monsieur le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet d'une note établie par l'Administration parlementaire portant sur la mise en place d'un système de pétition électronique à la Chambre des Députés.

Dans le cadre de la modernisation du droit de pétition, la Chambre des Députés envisage d'instaurer une nouvelle catégorie de pétition appelée « *pétition publique* ». Cette forme novatrice de pétition tient compte des grandes évolutions qui se sont produites dans le domaine de l'informatique et qui ont, notamment grâce à Internet, fondamentalement changé la manière, les techniques et les moyens des individus à communiquer entre eux. Contrairement à la pétition ordinaire, toutes les démarches relatives à la pétition publique se feront exclusivement de manière électronique. Après s'être inscrit au biais du formulaire sur le site Internet de la Chambre des Députés et une vérification de sa recevabilité, la pétition publique sera publiée pour la collecte des signatures sur ledit site Internet pendant une période de six semaines. La signature d'une pétition publique sera réservée, sauf exception spécifique, qu'aux résidents du Grand-Duché de Luxembourg âgés d'au moins 15 ans. Lorsqu'une pétition publique aura recueilli 4.500 signatures, un débat public devra obligatoirement être organisé à la Chambre des Députés et la Commission des Pétitions décidera sur le suivi à accorder à cette pétition.

Dans sa version initiale du projet, la Chambre des Députés avait envisagé de demander l'indication du numéro d'identité¹ (matricule national), afin de vérifier l'identité des signataires, les conditions d'âge et de résidence. Dans sa missive du 11 juin 2012, la Chambre des Députés a communiqué à la Commission nationale pour la protection des données son intention de renoncer à collecter le matricule dans le contexte de la pétition publique. Depuis sa création, la Commission nationale a toujours suivi une politique limitant l'utilisation du numéro d'identité, notamment au vu des nombreux risques par rapport aux libertés et droits des citoyens. Dès lors, la Commission nationale accueille de manière très favorable la décision de l'administration parlementaire d'un contrôle sans recours au matricule dans le cadre du présent projet.

Dans la version actuelle du projet, pour lancer une pétition publique, son initiateur devra fournir, sur le formulaire à remplir en ligne, les catégories de données suivantes :

- le nom et prénom,
- l'adresse (rue, numéro, code postal et localité),
- l'adresse e-mail,
- la date et le lieu de naissance,
- l'intitulé de la pétition,
- le texte de la pétition,
- des explications concernant l'objet de la pétition.

¹ Tel que défini par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales. Le numéro d'identité est plus communément connu sous les termes de « *matricule* » ou d'« *identifiant unique* ».

Les personnes souhaitant soutenir la pétition en la signant devront fournir les indications suivantes :

- le nom et prénom,
- l'adresse (rue, numéro, code postal et localité),
- l'adresse e-mail,
- la date et le lieu de naissance.

Il est prévu que le système de pétition publique ne sera mis en œuvre qu'après la mise en place du nouveau registre national des personnes physiques². Etant donné que la Chambre des Députés a abandonné l'intention de collecter le matricule, il ne sera plus nécessaire de créer une base légale expresse à cet effet.

Cependant, pour le contrôle de l'exactitude des données fournies par les signataires, un accès au registre national des personnes physiques par l'administration parlementaire sera néanmoins nécessaire. Celui-ci pourra être demandé conformément aux dispositions de l'article 7 deuxième paragraphe du projet de loi n°6330, qui prévoit que « *le ministre accorde l'accès au registre national en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives au registre national et celles relatives à la législation sur la protection des données, après avoir demandé l'avis de la commission prévue à l'article 11³* ».

La Commission nationale relève qu'il peut arriver que le thème d'une pétition tombe dans le champ d'application de l'article 6 de la loi modifiée du 2 août 2002, par exemple lorsqu'une pétition porte sur une question ou problématique philosophique ou politique. Suivant le principe de l'article 6 paragraphe (1) , « *les traitements qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que les traitements de données relatives à la santé et à la vie sexuelle, y compris le traitement des données génétiques sont interdits* ». Ce principe d'interdiction connaît cependant neuf exceptions prévues aux lettres (a) à (i) du paragraphe (2) de l'article 6. Parmi ces exceptions figure le consentement exprès donné par la personne concernée au traitement. Au regard de la procédure décrite dans la note de la Chambre des Députés, la Commission nationale estime que la signature du pétitionnaire remplit les conditions du consentement exprès au traitement des données.

En ce qui concerne la signature d'une pétition publique, la Commission nationale recommande à la Chambre des Députés de prévoir si ce n'est exclusivement, du moins de manière facultative, la possibilité pour les personnes disposant d'un certificat Luxtrust de pouvoir signer la pétition publique au moyen de leur signature électronique, notamment afin d'éviter au maximum les possibilités d'abus par l'usurpation d'identité. En effet, il n'est pas à exclure qu'une personne usurpe l'identité d'une autre personne pour lui causer préjudice, voire qu'elle usurpe plusieurs identités pour atteindre par exemple un certain seuil de signatures de la pétition.

Le projet sous analyse prévoit également la publication sur Internet du nom et du prénom ainsi que de la localité de résidence (code postal inclus) de chaque signataire d'une pétition publique. La CNPD considère que la publication de ces données à caractère personnel est susceptible de poser problème à plusieurs égards. Cette problématique est d'autant plus évidente si l'on compare la procédure de la pétition ordinaire avec celle de la pétition publique.

² Projet de loi n°6330 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques ...

³ La « *commission du registre national* », projet de loi n°6330, Section 4, art 11.

La collecte des données dans le cadre d'une pétition ordinaire se fait exclusivement au moyen de signatures manuscrites sur papier. Bien que les listes de pétitionnaires aient un certain caractère public, il n'y a cependant pas, en principe, de publicité ou de diffusion des données personnelles des signataires à grande échelle. En effet, l'accès à l'intégralité des données des signataires de la pétition reste limité principalement aux initiateurs ainsi qu'aux membres de la Commission des Pétitions qui la reçoivent.

Contrairement à la pétition ordinaire, la pétition publique prévoit une publication obligatoire des données d'identification, du code postal et de la localité des pétitionnaires sur Internet. La diffusion des données à caractère personnel par le site internet de la Chambre des Députés aura encore un effet multiplicateur en raison de l'indexation des données faite par les moteurs de recherche sur internet (par exemple Google, Bing, Yahoo, etc.).

Le signataire d'une pétition publique court ainsi le risque d'être catégorisé ou profilé philosophiquement ou politiquement par exemple. Il suffira de taper le nom d'une personne dans un moteur de recherche pour la voir associée, le cas échéant, à une pétition. Il est évident que cela, surtout dans le cadre d'un sujet de pétition plus « sensible », pose un risque non négligeable pour la vie privée des signataires d'une pétition, en considérant que ces informations pourront être utilisées dans un tout autre contexte. Ce risque peut par ailleurs amener certaines personnes à ne pas signer une pétition publique, par peur de conséquences négatives par exemple dans leur entourage ou sur le lieu de travail. Ceci serait contre-indiqué et pourrait avoir pour conséquence de rendre inefficace le système de pétition publique qui se destine à être un outil moderne de démocratie directe.

Dès lors, la Commission nationale se demande s'il n'existent pas d'autres choix plus protecteurs de la vie privée des signataires. Différentes solutions ont été proposées dans nos voisins.

Ainsi, la Commission de la protection de la vie privée belge a estimé récemment⁴ que même la publication des coordonnées du pétitionnaire initial (nom, prénom, résidence et signature) ne se justifiait pas, après avoir procédé à une mise en balance des intérêts poursuivis et les risques présents dans le cadre de pétitions. Elle considère notamment qu'il « *serait tout à fait suffisant de ne reprendre que les initiales de la personne qui a déposé la pétition* ».

La CNIL française recommande⁵ quant à elle de « *mentionner le nombre de signataires plutôt que de faire apparaître leur identité (et/ou leur adresse postale, électronique, numéro de téléphone...)* » et de « *ne pas permettre l'indexation de l'identité des personnes consultées par les moteurs de recherche* ».

Le modèle allemand, sur lequel se base le présent projet sous analyse, ne requiert que la publication du nom, du prénom ainsi que du Land dans lequel réside le signataire de la pétition concernée. Pour le reste, le système laisse le choix à la personne concernée de publier également son pseudonyme, son adresse e-mail, ainsi que ses éventuels commentaires⁶.

⁴ CPVP, Avis n°01/2012 du 18 janvier 2012 portant sur la publicité des feuillets de pétitions de la Chambre des Représentants (CO-A-2011-035).

⁵ CNIL, Guide Communication Politique – Obligations légales et bonnes pratiques, p.25

⁶ Datenschutzerklärung Bundestag, E-petitionen, <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=data>

Dans une étude de 2009⁷, le « *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag* » a dressé un inventaire des systèmes de pétition électronique existants. La Commission nationale voudrait relever le système adopté au Parlement Ecossais, qui permet au signataire de décider lui-même de publier son nom sur la liste ou non⁸. Le système retenu par l'état du Queensland en Australie va encore plus loin. En effet, celui-ci ne permet pas la publication des données des signataires d'une pétition, mais prévoit uniquement la publication du nombre total des signataires⁹.

Au vu de ce qui précède, la CNPD estime que la publication des données des signataires d'une pétition publique devrait être d'avantage limitée que ne le prévoit le projet actuel. Elle recommande de laisser le libre choix aux signataires de voir publié ou non leur nom, prénom et leur localité de résidence. Cette solution présenterait l'avantage que les personnes soucieuses de leur vie privée pourraient garder confidentielles leurs données à caractère personnel, alors que les personnes souhaitant conférer un caractère public à leur soutien de la pétition auraient aussi le choix en ce sens. Alors même que les données de certains signataires ne seraient pas publiées, le système pourra toujours indiquer le nombre total de signataires pour une pétition donnée, en vue de renseigner le public sur le succès d'une pétition.

En tout état de cause – au cas où la Chambre des Députés opterait quand même pour rendre public en ligne l'identité des signataires – la Commission nationale considère qu'il serait préférable de ne pas inclure le code postal parmi les données indiquées ensemble avec les noms et la localité.

Enfin, toutes les mesures possibles devraient être prises, afin d'éviter une indexation de l'identité des signataires par les moteurs de recherche. Considérant que l'insertion de balises empêchant l'indexation des pages internet concernées se sont avérées insuffisantes jusqu'à ce jour, la Commission nationale recommande une insertion du nom et prénom au format image au lieu d'un format texte. L'ajout des balises prémentionnées peut bien évidemment être effectué en tant que mesure supplémentaire de protection contre d'éventuels abus.

La Commission nationale salue la faculté laissée au signataire de retirer en cours de route son soutien à la pétition en supprimant sa signature.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 13 juillet 2012.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Marc Hemmerling
Membre suppléant

Thierry Lallemand
Membre effectif

⁷ Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen – Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner et C. Blümel, 2009, <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/buecher/riehm-et-al-2009-127.pdf>

⁸ TAB, op. cit., p. 141

⁹ TAB, op. cit., p.175