



Projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants – Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités

Avis du 26 novembre 2018

Mots clés: veille législative, loi fédérale, numéro AVS, donnée personnelle, utilisation systématique

Contexte: Le 16 novembre 2018, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) du Département de la cohésion sociale (DCS) a fait parvenir au Préposé cantonal un courriel par lequel elle sollicite un avis sur le projet de modification de la loi fédérale sur l'AVS, lequel prévoit une utilisation systématique du numéro AVS par les autorités, afin d'accroître l'efficacité des processus administratifs. Ainsi, les autorités de la Confédération, des cantons et des communes pourront avoir recours au numéro AVS de manière générale pour accomplir leurs tâches légales.

Bases juridiques: art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a lancé une consultation au niveau national portant sur l'avant-projet d'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités.

Dans son rapport explicatif, le DFI avance que l'objectif de l'avant-projet vise à permettre à toutes les autorités d'utiliser systématiquement le NAVS en vertu d'une autorisation générale, sans avoir besoin à cette fin d'une disposition spécifique dans une loi spéciale pour chaque nouvel usage. Les institutions qui, sans avoir le caractère d'une autorité, sont chargées d'accomplir une tâche administrative, auront cependant toujours besoin d'une autorisation légale spéciale pour pouvoir utiliser le NAVS.

Le DFI ajoute (p. 2) que *"la protection des données et la sécurité de l'information se verront accorder toute l'importance requise [...] Quiconque utilise le numéro AVS de manière systématique sera tenu, comme aujourd'hui, de garantir la protection des données. Afin de garantir également la sécurité de l'information, diverses mesures techniques et organisationnelles devront être prises. En premier lieu, il s'agira de protéger l'accès aux différentes banques de données afin de réduire le risque d'un usage abusif. Les prescriptions de sécurité relatives à l'accès aux banques de données qui contiennent le numéro AVS concernent l'authentification, le transfert et le cryptage des données, leur protection contre les virus informatiques, l'utilisation de pare-feu, ainsi que l'enregistrement et l'analyse des principaux processus propres aux systèmes informatiques. Enfin, la loi sanctionnera non seulement quiconque utilise le numéro AVS sans prendre aucune mesure de précaution, mais aussi quiconque l'utilise sans faire preuve de la diligence requise ni se conformer aux règles de l'art"*.

Dans un passage plus spécifiquement dédié à la protection des données (p. 5), le DFI relève: "Cet attribut d'identification est employé en sus des attributs usuels (nom, prénom, date de naissance, etc.) exclusivement à des fins administratives. Il ne s'agit en aucun cas d'un code utilisateur donnant accès à toutes les informations personnelles. Ce n'est pas non plus un mot de passe permettant de s'introduire indûment dans des systèmes informatiques. Les mécanismes d'authentification des systèmes informatiques n'exploitent pas le NAVS comme un élément de la logique d'authentification. Son utilisation systématique ne rend pas les banques de données plus vulnérables. Les banques de données de la Confédération, des cantons et des communes sont organisées de manière décentralisée et ne peuvent pas être interconnectées entre elles grâce au NAVS. Les systèmes informatiques de ces administrations publiques emploient généralement des systèmes d'authentification à deux facteurs (smartcard de la Confédération, par exemple) pour l'accès aux applications bureautiques de base et imposent en plus des systèmes d'identification spécifiques (code utilisateur et mot de passe) pour ouvrir des applications spécialisées donnant accès notamment à des banques de données individuelles. L'utilisation systématique du NAVS n'entraîne donc pas de risque supplémentaire de vol de données ou d'usurpation d'identité qui résulterait d'un usage abusif de l'identificateur. La possibilité d'un vol de données est davantage une question de sécurité informatique. La sécurité des systèmes informatiques, surtout lorsque ceux-ci contiennent des données personnelles sensibles, doit faire l'objet d'une attention minutieuse et permanente. La prévention des incidents nécessite une mise à jour constante des processus et des méthodes de sécurité. La présence éventuelle du NAVS parmi les données n'influe pas sur ces facteurs de risque. Le NAVS ne constitue pas non plus un document officiel d'identité et ne permet pas de produire une preuve recevable et formelle d'identité. Il ne dispense donc en rien les utilisateurs systématiques de cet identificateur d'un devoir légal de s'assurer au besoin de l'identité d'une personne en exigeant la présentation d'une pièce d'identité officielle. Au surplus, le NAVS ne donne en aucun cas accès sur simple présentation à une quelconque prestation des assurances sociales. Il n'y a donc pas d'intérêt, qu'il soit d'ordre pécuniaire ou immatériel, à voler le NAVS. S'agissant des appariements, la combinaison éventuelle de données contenues dans plusieurs systèmes permettrait de regrouper plusieurs facettes d'une même personne (caractères de base, fisc, santé, justice, etc.) et donc de dessiner un profil de sa personnalité de manière plus ou moins détaillée en fonction des données disponibles. Cependant, pour effectuer ces appariements et combiner des données provenant de sources différentes, il serait nécessaire d'avoir accès à au moins deux banques de données établies par différentes autorités. Or il est rare que les systèmes officiels existants prévoient de tels accès multithématiques et, lorsque c'est le cas, une réglementation rigoureuse est mise en place. En effet, conformément au principe de proportionnalité, chaque service n'a accès qu'aux données dont il est responsable et pour lesquelles il est compétent selon une base légale claire. Le potentiel d'appariements entre différentes collections d'informations personnelles existe même en l'absence d'un identificateur tel que le NAVS. Tous les registres de personnes des autorités contiennent nécessairement des attributs d'identité tels que nom, prénom, date de naissance ou sexe. Ces attributs permettent déjà de relier facilement les données conservées dans différents registres. Grâce aux progrès rapides de l'informatique, les appariements de données sur la base de ces quelques caractères discriminants peuvent être réalisés aujourd'hui déjà avec une fiabilité de 99,98 %. Si des hackers parviennent à s'infiltrer dans deux banques de données des autorités, ou davantage, ils peuvent relier entre elles les données personnelles qui y sont contenues même sans disposer du NAVS. Le nombre d'appariements de données légalement admissibles n'augmentera pas avec la nouvelle réglementation proposée pour l'utilisation systématique de ce numéro. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, l'appariement ne sera admis qu'à condition qu'une loi le prévoie formellement, à l'instar de la loi sur la statistique fédérale ou de la loi sur le recensement. Par conséquent, l'utilisation systématique du NAVS ne compromet pas la protection des données et elle n'a pas non plus pour effet de rendre les citoyens transparents".

2. Notion de donnée personnelle selon la LIPAD

Par donnée personnelle, il faut entendre toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable (art. 4 litt. a LIPAD).

Une telle identification peut être faite de multiples manières: par le biais du nom, du numéro de téléphone, de la date de naissance, de l'adresse, d'une adresse de courriel, d'une photo, d'un enregistrement vidéo, des empreintes digitales, de la voix, de la reconnaissance de l'iris, de l'ADN, d'une plaque d'immatriculation automobile, etc. L'identification peut donc être directe ou indirecte. La LIPAD est applicable à tout traitement de données à caractère personnel, quel que soit le procédé utilisé.

Un numéro d'identification personnel, tel que le numéro AVS, constitue sans nul doute une donnée personnelle.

3. Caractéristique du NAVS13¹

Le nouveau numéro AVS est décrit largement sur différentes pages du site Internet de la Confédération². Depuis le 1^{er} juillet 2008, le numéro d'assuré comporte 13 chiffres. Le nouveau numéro est anonyme et aléatoire. Il s'agit d'une séquence de chiffres non parlante, générée de manière aléatoire, à l'exception des trois premiers chiffres qui, conformément aux normes internationales, correspondent au pays émetteur.

Ancien numéro AVS:

123 . 45 . 678 . 113

numéro d'ordre /
CH ou autre pays

↑

premières lettres du nom année de naissance sexe, jour et mois de naissance chiffre de contrôle

Nouveau numéro AVS:

756 . 1234 . 5678 . 97

code pays Suisse chiffre aléatoire anonyme chiffre de contrôle

Le numéro AVS peut être utilisé comme numéro d'assurance sociale pour toutes les assurances sociales fédérales, dans l'assurance militaire ou dans le régime des allocations familiales dans l'agriculture.

¹ Voir le site de l'OFAS dont nous avons tiré l'image illustrant l'ancien numéro AVS et le numéro NAVS13, www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/02185/?lang=fr ou encore le site de la Centrale de compensation (CDC), www.zas.admin.ch/org/00721/00722/00901/index.html?lang=fr.

² Voir l'art. 50c LAVS.

Le nouveau droit autorise aussi l'utilisation du numéro AVS dans le domaine des assurances privées complémentaires aux assurances-maladie et accidents obligatoires, et dans ceux de la fiscalité fédérale, de l'administration militaire et des EPF.

Il permet également aux cantons et aux communes d'utiliser le numéro dans le contexte de la fiscalité, de l'aide sociale, de la réduction de primes de l'assurance-maladie et de l'éducation.

4. Cadre juridique fédéral relatif à l'utilisation du numéro AVS

Pour rappel, le numéro AVS a été créé à l'origine spécifiquement en lien avec la mise en œuvre du 1^{er} pilier. En 2008, le législateur fédéral a défini les caractéristiques du nouveau numéro et étendu les domaines dans lesquels le nouveau numéro pouvait être utilisé.

Ce sont les articles 50d et 50e de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS; RS 831.10), reproduits ci-après, qui règlent les possibilités d'utilisation systématique du numéro AVS comme numéro de sécurité sociale, respectivement son utilisation dans d'autres domaines.

Art. 50d Utilisation systématique du numéro AVS comme numéro de sécurité sociale

1. Les services et les institutions chargés de tâches relevant de la sécurité sociale en dehors de l'AVS sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS à condition qu'une loi fédérale le prévoie et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés soient définis.

2. Les services et les institutions qui assument des tâches de sécurité sociale cantonale sont autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales.

Art. 50e Utilisation systématique du numéro AVS dans d'autres domaines

1. Le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis.

2. Sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales les services et les institutions chargés de l'application du droit cantonal suivants:

- a. les services chargés de l'exécution de la réduction de primes dans l'assurance-maladie;*
- b. les services chargés de l'exécution de l'aide sociale;*
- c. les services chargés de l'exécution de la législation fiscale;*
- d. les établissements de formation.*

3. D'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales à condition qu'une loi cantonale le prévoie.

Art. 50f Divulgence du numéro AVS dans l'application du droit cantonal

Les services et les institutions qui utilisent systématiquement le numéro AVS conformément aux art. 50d, al. 2, et 50e, al. 2 et 3, sont habilités à le divulguer pour autant qu'aucun intérêt manifestement digne de protection de la personne concernée ne s'y oppose et que la divulgation des données:

- a. s'impose pour l'accomplissement de leurs tâches, en particulier pour la vérification du numéro;*
- b. s'impose parce que ce numéro est indispensable au destinataire pour l'accomplissement de sa tâche légale;*
- c. a été autorisée par la personne concernée dans ce cas particulier ou que, vu les circonstances, son accord peut être supposé.*

Art. 50g Mesures de précaution

1. Les services et les institutions qui utilisent systématiquement le numéro AVS au sens des art. 50d ou 50e l'annoncent auprès du service chargé d'attribuer les numéros. Ce dernier dresse une liste des services et des institutions qui utilisent systématiquement le numéro d'assuré. La liste est publiée chaque année.

2. Les services et les institutions légitimés sont tenus de:

a. prendre des mesures techniques et organisationnelles pour que le numéro AVS utilisé soit correct et qu'il n'en soit pas fait une utilisation abusive;

b. mettre à disposition du service chargé d'attribuer les numéros AVS les données nécessaires à la vérification du numéro attribué;

c. procéder aux corrections relatives au numéro AVS ordonnées par le service chargé de l'attribuer.

3. Le Département fédéral de l'intérieur définit, d'entente avec le Département fédéral des finances, les standards minimaux auxquels doivent satisfaire les mesures au sens de l'al. 2, let. a.

4. Le service chargé d'attribuer les numéros AVS peut percevoir des émoluments pour le travail qu'impliquent les tâches relevant de l'utilisation du numéro AVS en dehors de l'AVS.

La lecture de ces différentes dispositions nous permet de comprendre notamment qu'à l'heure actuelle:

- Le nouveau numéro ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation ainsi que les utilisateurs légitimés sont définis (art. 50e al. 1 LAVS);
- D'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal ne peuvent être habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales qu'à condition qu'une loi cantonale le prévoie (art. 50e al. 3 LAVS);
- L'utilisation du NAVS13 par des services doit être annoncée; une liste de l'ensemble des institutions cantonales et fédérales qui l'utilisent systématiquement est tenue à jour et publiée par le Centre de compensation de la Confédération³;
- Les différentes règles qui sont posées dans les articles ci-dessus ne font que mettre en œuvre les principes généraux relatifs à la protection des données personnelles que l'on retrouve dans la Convention 108 du Conseil de l'Europe, dans la LIPAD et dans la loi fédérale sur la protection des données, soit notamment l'exigence d'une base légale et la transparence de la collecte et de l'utilisation des données personnelles.

Le message du Conseil fédéral à l'appui des dispositions en cause est très explicite quant à l'exigence d'une base légale⁴. Dans sa réponse du 11 février 2015 à une question parlementaire, le Conseil fédéral a aussi eu l'occasion de préciser⁵: "*Il s'agit en effet d'empêcher tout appariement non autorisé de données par des moyens techniques. L'article 50g LAVS prévoit à cette fin des mesures de précaution, telle que l'annonce des utilisateurs auprès de la centrale de compensation [...] Le numéro AVS constitue une donnée personnelle au sens de la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1). C'est pourquoi son utilisation doit reposer sur une base légale circonstanciée fixant quelles données peuvent être communiquées, par qui et dans quel but*".

5. Contexte juridique cantonal concernant l'utilisation du numéro AVS

³ Voir à cet égard les FAQ relatives à l'utilisation systématique du NAVS13 sur le site de la CDC, www.zas.admin.ch.

⁴ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS), du 25 novembre 2005, FF 2006 515. Voir en particulier les pages 517, 531, 538 et 539.

⁵ 14.4287 – Interpellation Conditions d'utilisation du numéro AVS.

La LIPAD prévoit à son art. 35 al. 1 ci-après le principe de la légalité. L'al. 4 de ce même article autorise l'utilisation du numéro AVS pour l'accomplissement de tâches légales ayant un lien matériel étroit entre elles et dans la mesure où une application coordonnée s'avère nécessaire.

Art. 35 Base légale

1. Les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si et dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire.

[...]

4. Un numéro d'identification personnel commun ne peut être utilisé que s'il est institué par une loi cantonale. Demeure réservée l'utilisation du numéro AVS pour l'accomplissement de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée.

Certains extraits du rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles du 1^{er} septembre 2008 méritent d'être cités ici⁶:

"L'article 35 concerne l'exigence de base légale. Il se situe au cœur de la nouvelle loi"⁷.

"[...] à teneur de l'alinéa 2, la tâche accomplie par l'institution publique doit elle-même faire l'objet d'une base légale formelle et claire"⁸.

"L'alinéa 4 a suscité un large débat. Il s'agit du célèbre numéro d'identification personnelle commun (NIP). Le Conseil d'Etat proposait une disposition prévoyant qu'un NIP peut être utilisé dans deux cas:

- si la loi le prévoit;

- ou en présence de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée. En somme, le projet du Conseil d'Etat visait à interdire à l'administration d'adopter un identifiant général sans l'aval du Parlement. En revanche, un NIP partiel pourrait être utilisé dans certaines hypothèses. A titre d'exemples, M. Fabien Waelti a fait allusion à l'utilisation du numéro AVS, qui est utilisé dans des domaines connexes, tel que celui des prestations de l'OCPA"⁹.

"Au cours des débats, les commissaires ont exprimé des sensibilités différentes, allant du refus de tout NIP (PDC) à son acceptation sans réserves (MCG). D'autres commissaires (UDC, L) admettaient l'utilité, dans bien des cas, de recourir au numéro AVS, mais entendaient bien réserver la création de tout autre NIP, général ou partiel, à la loi"¹⁰.

"M. Fabien Waelti a souligné que le numéro AVS était assez fréquemment utilisé dans l'administration cantonale. Il a toutefois rappelé que ce numéro n'est pas considéré comme un identifiant universel. En revanche, il est très largement utilisé dans tout le domaine des assurances sociales. Le projet du Conseil d'Etat vise, sur ce modèle, à permettre l'utilisation de NIP partiels dans l'administration"¹¹.

"Finalement, la sous-commission se prononce pour une formulation qui:

- exige une base légale cantonale pour l'utilisation d'un identifiant commun;

⁶ Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12), PL 9870-A.

⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 24.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 24 s.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

- réserve au surplus l'utilisation du seul numéro AVS à l'accomplissement de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée. De cette façon, la commission a voulu éviter la prolifération de NIP, même sectoriels. L'utilisation de n'importe quel NIP sera subordonnée à l'existence d'une base légale formelle en droit genevois. Si l'administration entend, pour appliquer des législations matériellement proches, utiliser un NIP, elle ne pourra recourir qu'au seul numéro AVS¹².

6. Commentaire

En Suisse, toute personne physique est identifiée grâce à son numéro AVS. Pour éviter toute interconnexion de fichiers et une utilisation des données personnelles à une autre fin que celle qui a justifié son enregistrement, le législateur fédéral a encadré et limité son utilisation au domaine de la protection sociale – sécurité sociale, aide sociale, administration fiscale et établissements d'enseignement, en précisant que dans les autres cas, une base légale cantonale est nécessaire pour autoriser son utilisation.

Force est de constater que, depuis l'introduction de la réglementation en 2008, l'utilisation systématique du numéro AVS en dehors de l'AVS s'est largement répandue.

A ce propos, le Préposé fédéral s'est inquiété à plusieurs reprises de l'extension de l'utilisation du numéro AVS comme identificateur universel de personnes¹³.

Quant au Préposé cantonal, à la demande du Département des finances, il avait rendu un avis défavorable sur un projet visant à utiliser le numéro AVS dans le cadre de l'inscription facilitée aux prestations en ligne par les collaborateurs de l'Etat¹⁴ (avis du 24 mars 2015 <https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-de-droit-24-mars-2015.pdf>).

En 2017, la Conférence suisse des Préposés à la protection des données (Privatim), se basant sur une étude universitaire, avait souligné que, dans plus de 14'000 bases de données gouvernementales, le numéro AVS est utilisé comme identificateur personnel supplémentaire, ce qui entraînait des risques très élevés. En conséquence, elle avait demandé aux gouvernements cantonaux de renoncer à son usage comme identifiant personnel universel. Privatim avait également relevé que les mesures de sécurité étaient souvent insuffisantes pour protéger ces bases de données, ce qui les rendait vulnérables aux piratages informatiques.

Compte tenu de l'analyse qui précède, le Préposé cantonal est d'avis que le présent avant-projet, en ce qu'il permettrait l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités, engendrerait des risques élevés pour la protection des données. Il propose donc de ne pas y donner suite et de faire en sorte, concrètement, que le numéro AVS ne puisse être utilisé que pour les assurances sociales, voire dans d'autres domaines, aux conditions de la loi actuelle.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

¹² *Ibid.*

¹³ Contre la propagation du numéro AVS, Communiqué du PFPDT, 16.04.2014.

¹⁴ Avis du 24 mars 2015, <https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-de-droit-24-mars-2015.pdf>.