



Avis n° 55/2013 du 6 novembre 2013

Objet: Demande d'avis sur certaines dispositions de l'avant-projet de la loi modifiant certaines dispositions en vue de la procédure judiciaire par voie électronique. (CO-A-2013-055)

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 29 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre de la Justice, Annemie Turtelboom reçue le 03/10/2013;

Vu le rapport de Mireille Salmon;

Émet, le 6 novembre 2013, l'avis suivant :

I. CONTEXTE ET OBJET DE LA DEMANDE

1. Afin d'attester de la volonté du Gouvernement d'informatiser la procédure judiciaire, la Ministre de la Justice entend faire entrer en vigueur le cadre légal de l'informatisation de la justice adopté en 2005 et 2006 (la loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix (loi Phenix 1) - la loi du 10 juillet 2006 relative à la procédure par voie électronique (loi Phenix 2) et la loi du 5 août 2006 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en vue de la procédure judiciaire par voie électronique (loi Phenix 3)) même si le système informatique n'est pas encore opérationnel. Les modifications en projet visent à assurer que la procédure judiciaire telle qu'elle est actuellement organisée soit adaptée. Au fur et à mesure de l'avancement du caractère opérationnel du système informatique, les dispositions légales pourront ainsi être directement d'application moyennant l'adoption préalable des Arrêtés royaux d'exécution nécessaires.
2. L'avant-projet de loi modifie l'appellation du système informatique "Phenix" en "Just-X" et vise à assurer une certaine simplification administrative (suppression du Comité de surveillance et octroi de ses compétences à la Commission, réduction des membres du Comité de gestion). Il clarifie la notion de "rôle national" créé par la loi Phenix 1 et évite la confusion entre les dispositions y relatives et celles concernant le rôle des juridictions prévu par le code judiciaire. Enfin, l'avant-projet de loi prévoit les modalités d'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans le cadre de Phenix (« Just-X »).
3. Sous réserve de la suppression des finalités d'élaboration de statistiques et d'aide à la gestion et à l'administration des institutions judiciaires¹, les finalités du système informatique Phenix (« Just-X ») sont inchangées².
4. Par courrier électronique du 3 octobre dernier confirmé par courrier recommandé reçu le 10 octobre dernier, la Ministre de la Justice sollicite l'avis urgent de la Commission sur les points suivants de son avant-projet de loi:
 - La détermination du responsable de traitement du système d'information Phenix (Just-X) en la personne du Comité de gestion de Phenix (« Just-X ») (art. 5, 3^o de l'avant-projet de loi);
 - La suppression du Comité de surveillance pour confier ses compétences à la CPVP (articles 5, 2^o, 8, 11, 15 et 30 de l'avant-projet);

¹ Ces missions ont été dévolues au Collège du Ministère publique et au Collège des Cours et Tribunaux dans le cadre de la réforme de la Justice approuvée par Conseil des Ministre du 27 septembre 2013.

² Cf. art. 2 de la loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix.

- La communication obligatoire du numéro d'identification du Registre national de parties à la cause lors du dépôt des actes introductifs d'instance (art. 38 à 43 de l'avant-projet) ;
- L'utilisation du numéro d'identification du Registre national comme numéro d'identification unique des parties au sein de Phenix (« Just-X ») (art. 44 à 46 de l'avant-projet).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

II.A. Remarque générale préalable

5. Les traitements de données à caractère personnel réalisés à l'aide de tout système informatique mis à disposition de l'Ordre judiciaire constituent des traitement de données sensibles au sens de l'article 8 de la loi vie privée.
6. Les communications électroniques professionnelles réalisées par les magistrats, qui contiennent notamment très souvent des projets de jugements/arrêts avec des données à caractère personnel, doivent bénéficier d'un niveau de sécurité maximal et optimal au regard des articles 8 et 16 de la LVP. Il en va également du respect de l'obligation de confidentialité imposée à l'Ordre judiciaire dans le cadre du traitement de leurs dossiers qui contiennent des données judiciaires protégées par la loi vie privée.
7. La Commission attire l'attention du demandeur avec insistance sur la nécessité de garantir la confidentialité des données judiciaires lors des communications électroniques réalisées par les magistrats (adresse courriel just.fgov.be ou autre). N'ayant actuellement pas connaissance de l'ensemble des mesures qui auraient été prises dans le système actuel, la Commission recommande que toutes les mesures techniques et organisationnelles qui s'imposent à cet égard soient prises. Les magistrats doivent avoir toutes les garanties que ces mesures soient déjà à ce jour opérationnelles pour qu'ils puissent réaliser leurs communications électroniques professionnelles avec toute la confidentialité requise.
8. La Commission sera par ailleurs attentive aux modalités de traitement de données qui seront prévues par le Roi en exécution de l'article 4, alinéa 2 de la loi Phenix 1.
9. Enfin, la Commission estime qu'il convient d'identifier précisément auprès de qui le système Phenix (« Just-x ») est institué. La Commission considère qu'il doit l'être auprès

du pouvoir judiciaire et en tout état de cause, il doit être précisé qu'il est indépendant du pouvoir exécutif. Il convient de compléter l'article 2 de la loi Phenix 1 en ce sens.

II.B. Détermination du responsable de traitement du système d'information Just-X (art. 5, 3° de l'avant-projet de loi)

10. Aux termes de l'article 5, 3° de l'avant-projet de loi, le rôle de responsable de traitement est confié au Comité de gestion de Phenix (« Just-X »).
11. La Commission rappelle que la détermination du responsable de traitement doit être appréciée au regard de plusieurs éléments de droit et de fait.
12. L'article 1 § 4 de la LVP définit le "responsable du traitement" comme "la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel". Il ressort de cette définition qu'il convient en pratique d'examiner chaque opération de traitement de données et la finalité de celle-ci pour déterminer qui dispose du pouvoir de décision pour déterminer la finalité du traitement et les moyens pour y parvenir.
13. Selon l'article 17 de la loi Phenix I, « le comité de gestion gère Phenix (« Just-X ») et prend toute initiative qui peut contribuer à améliorer son efficacité, en conformité avec les dispositions de la présente loi, du Code judiciaire, du Code d'instruction criminelle et les autres dispositions légales pertinentes. Il prend également toutes les décisions requises par les dispositions de la présente loi. Il donne son avis au Ministre de la Justice, à la Cour de cassation et au Conseil supérieur de la Justice sur tous les moyens nécessaires au bon fonctionnement de Phenix (« Just-X ») et à l'exercice de ses compétences. Il prend toute initiative pour adapter le système Phenix (« Just-X ») aux modifications législatives, réglementaires ou technologiques, notamment en matière de simplification du langage judiciaire ».
14. La détermination du responsable de traitement par la loi est une amélioration par rapport à la loi Phenix I car elle assure une meilleure visibilité de l'organe devant assumer les obligations que lui impose la loi vie privée et constitue l'exécution de l'obligation légale imposée par l'article 1, §4, alinéa 2 de la LVP.

15. Il ressort de l'article 17 de la loi Phenix I que le Comité de gestion remplit la qualité de responsable de traitement du système informatique Phenix (Just-X). Eu égard à l'article 1, §4, de la LVP, il devra donc nécessairement disposer de et assurer la pleine maîtrise de Phenix (Just-X). La Commission attire par ailleurs l'attention de la Ministre sur le fait qu'il convient de veiller à ce qu'il constitue une entité juridique à part entière et indépendante du pouvoir exécutif.

II.C. Suppression du Comité de surveillance Phenix (articles 5, 2°, 8, 11, 15 et 30 de l'avant-projet de loi)

16. La Ministre sollicite l'avis de la Commission sur la suppression du Comité de surveillance Phenix. Elle envisage cette suppression pour répondre à la déclaration de politique gouvernementale du 1^{er} décembre 2011 visant à réduire le nombre de Comités/Commissions dans un but de simplification administrative.
17. La Commission a toujours plaidé pour un nombre aussi réduit que possible du nombre de ses Comités sectoriels.
18. Dans la mesure où les compétences du Comité de surveillance sont similaires à celles de la Commission (compétence d'avis sur les arrêtés d'exécution des lois Phenix, compétence de traitement des plaintes, dénonciation au Parquet des infractions constatées, ...) et ne sont pas des compétences d'autorisation, les compétences du Comité de surveillance peuvent être aisément transférées à la Commission .

II.D. Communication obligatoire du numéro d'identification du Registre national lors du dépôt des actes introductifs d'instance une fois que Just-X sera opérationnel et ce tant pour la procédure électronique que pour la procédure papier (art. 39 à 46 de l'avant-projet de loi).

II.D.1. Communication obligatoire du numéro d'identification du Registre national de toutes les parties à la cause.

19. L'article 57/1 du Code judiciaire en projet impose aux avocats, huissiers de justice, notaires, Ministère public et autorités publiques introduisant une action en justice de communiquer, au système informatique de la justice Just-X, le numéro d'identification du Registre national des parties à la cause (ou à défaut leur numéro d'identification du Registre bis) et ce, lors de l'introduction des actes introductifs d'instances et actes d'appel dans Just-X. Il ressort de l'exposé des motifs que ces professions seront obligées

par Arrêté royal d'utiliser la procédure par voie électronique lorsqu'elle sera opérationnelle.

20. Il importe que les parties impliquées dans ces procédures soient identifiées de manière certaine et univoque. Tel est le but poursuivi par la Ministre avec la limitation de la charge de travail des greffiers dans le processus de traitement des actes et des huissiers de justice chargés d'assurer l'exécution forcée des jugements³.
21. Il ressort de l'exposé des motifs que le numéro d'identification du Registre national ne devra pas être apposé directement sur l'acte introductif d'instance et l'acte d'appel mais qu'il devra l'accompagner (lettre d'accompagnement – page de garde)⁴. Dans la mesure où la mention sur l'acte lui-même pourrait être problématique lors de sa communication à des personnes non autorisées à utiliser le numéro et notamment aux autres parties à la cause, la Commission constate le caractère opportun et utile de cette précision.
22. L'utilisation du numéro d'identification du Registre national requérant en principe une autorisation du Comité sectoriel du registre national, il est prévu de conférer, dans le Code judiciaire, une habilitation légale aux professions et autorités publiques intervenant dans le cadre de procédures judiciaires (article 57/1, alinéa 2 en projet).
23. Cette habilitation légale constitue une exception à la compétence d'autorisation du Comité sectoriel du Registre National et à l'article 8 de la LRN , en vertu duquel seuls les autorités, organismes et personnes visées à l'article 5 de la LRN peuvent prétendre à pouvoir utiliser le numéro d'identification du Registre national, parmi lesquels ne figurent pas les avocats au sens strict⁵.
24. L'article 8, § 1, deuxième alinéa de la LRN permet de déroger à la compétence de principe du Comité sectoriel du Registre national par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Une loi au sens formel du terme peut donc *a fortiori* y déroger.

³ Exposé des motifs, p. 16 et 26.

⁴ Pages 16 et 23 de l'exposé des motifs.

⁵ L'article 5, premier alinéa, 6° de la LRN prévoit la possibilité d'octroyer une autorisation à l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et à l'Orde van de Vlaamse balies, dans le seul but de communiquer aux avocats les informations dont ils ont besoin pour les tâches qu'ils remplissent en tant qu'auxiliaires de la justice.

Un avocat (professionnel) ne peut donc pas être autorisé à accéder au Registre national.

Étant donné que l'article 8 de la LRN, qui traite de l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national, se réfère à l'article 5, premier alinéa de la LRN, le point 6° donne tout au plus la possibilité d'autoriser les ordres, et non les avocats individuels.

Ce contrairement aux notaires et huissiers de justice qui sont explicitement mentionnés en tant que professionnels qui peuvent recevoir une autorisation (article 5, premier alinéa, 4° de la LRN).

25. Cependant, la Commission souligne que le fait de déroger à la procédure d'autorisation du Comité sectoriel du Registre national ne dispense pas les instances et personnes concernées de respecter les autres dispositions de la LRN et de la LVP, telles que notamment les articles 10 (art. 8, § 2 de la LRN) et 11 de la LRN et l'article 16 de la LVP. Toute personne qui utilise effectivement le numéro d'identification pourra être tenue à la demande du Comité, de communiquer l'identité de son conseiller en sécurité de l'information. Le Comité pourra également exiger qu'il soit démontré que des mesures suffisantes en matière de sécurité de l'information ont été prises.

II.D.2. Communication obligatoire par les demandeurs en justice non représentés par un avocat ou un notaire de leur propre numéro d'identification du Registre national

26. Les articles 57/2 et 57/3 du Code judiciaire en projet traitent de l'hypothèse où une action en justice est intentée par une personne non représentée par un avocat ou un notaire. Dans ce cas, elle doit uniquement communiquer son propre numéro d'identification du Registre national au système Just-X ou, en cas de choix de la procédure papier, au greffier. Le greffier est chargé de compléter l'acte introductif d'instance dans le système informatique Just-X avec le numéro d'identification du Registre national ou de Registre bis des autres parties à la cause.
27. A l'instar de l'article 57/1 en projet, ces dispositions visent judicieusement à assurer l'identification correcte et certaine du demandeur en justice.
28. Quant à l'obligation imposée aux greffiers de compléter l'acte introductif d'instance avec le numéro d'identification des autres parties à la cause, elle ne soulève pas de problème étant donné qu'ils ont déjà obtenu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national par l'Arrêté royal du 14 mars 1991⁶.

II.D.3. Octroi un numéro d'identification bis par la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans l'hypothèse où aucun numéro d'identification n'est encore attribué à une partie à la cause

29. Si aucun numéro d'identification n'a encore été attribué à une partie à la cause, l'article 57/4 du Code judiciaire en projet prévoit que cet état de fait devra être mentionné lors du dépôt de l'acte introductif d'instance, avec l'attribution d'un numéro bis par la Banque-carrefour de la Sécurité sociale.

⁶⁶ Arrêté royal du 14 mars 1991 autorisant les greffiers des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire à accéder au Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

30. L'usage du numéro bis est libre en vertu de l'article 8 de la loi BCSS précitée. La Commission recommande que toutes les mesures adéquates soient prises afin de s'assurer de l'identification correcte des personnes auxquelles un numéro bis sera attribué pour se prémunir contre le risque d'accorder à une même personne deux numéros d'identification différents.

II.F Choix de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national comme identifiant des parties au sein du système Just-X – Conservation de ce numéro en « back-office » du système Just-X pour chaque pièce de procédure. (art. 44 à 46 de l'avant-projet de loi)

31. L'article 57/5 du Code judiciaire en projet prévoit que, à la seule fin d'identification unique et certaine des parties, le numéro d'identification du Registre national ou le numéro bis des parties au procès est conservé par le système Just-X en vue de son utilisation pour chaque pièce de procédure, en ce compris le jugement ou l'arrêt.
32. Il ressort de l'exposé des motifs⁷ que le numéro est conservé en « back office » du système Just-X en ce sens qu'il reste invisible pour les utilisateurs finaux mais que, jusqu'à la fin du procès, le numéro d'identification des parties au procès accompagne, en « back-office » du système Just-X, chaque pièce de procédure.
33. La Commission constate avec satisfaction que, selon l'exposé des motifs⁸, Just-X n'est pas appelé à remplacer le casier judiciaire central qui reste l'unique banque de données des antécédents judiciaires et dont les accès sont légalement encadrés par le Code d'instruction criminelle. En effet, l'accès à Just-X s'effectuera en mentionnant le numéro d'affaire national visé à l'article 6 de la loi Phenix 1, de sorte qu'il ne sera pas possible d'utiliser le numéro d'identification du Registre national comme clef de recherche au sein de Just-X.
34. Afin d'assurer un bon degré de prévisibilité de la norme, la formulation de l'article 57/5 en projet devrait être revue pour mieux refléter le type d'utilisation du numéro projeté (conservation du numéro d'identification du Registre national ou du Registre bis des parties au procès en « back-office » (arrière-guichet) du système Just-X de manière non visible pour les utilisateurs finaux et de façon liée aux différents actes de procédure du procès et pendant toute la durée du procès).

⁷ Page 25

⁸ Page 27

35. De plus, les finalités pour lesquelles ce numéro sera utilisé par Just-X doivent être étoffées dans le texte de l'article 57/5 en projet. Selon cet article tel qu'il est actuellement libellé, il s'agirait uniquement de s'assurer de l'identification certaine et univoque des parties à la cause. Cependant, il ressort de l'exposé des motifs⁹ que ce numéro sera utilisé par le système Just-X comme clef de connexion avec la banque de données de jurisprudence interne visée à l'article 8 de la loi Phenix 1 (VAJA) et avec le casier judiciaire central, pour assurer l'alimentation correcte de ces bases de données. Il sera également utilisé comme clef de recherche dans le Registre national pour vérifier la qualité ou actualiser les données d'identification pertinentes des parties au procès. Par conséquent, ces deux types d'utilisation du numéro du Registre national doivent également être décrits dans l'article 57/5 en projet.
36. Par ailleurs, dans la mesure des consultations du Registre national seront opérées via le système Just-X, il convient de prévoir explicitement dans l'avant-projet de loi que le Comité de gestion, en tant que responsable de traitement de Just-X, dispose à cet effet d'un accès au Registre national. Il pourra ainsi introduire une demande auprès du Comité sectoriel qui appréciera les modalités de son accès.
37. L'article 57/6 du Code judiciaire en projet prévoit que le numéro d'identification du Registre national des parties au procès n'apparaîtra pas sur les actes de procédure que ce soit sous forme papier ou électronique. Une exception est prévue à l'alinéa 2 du même article qui permet à une personne autorisée à utiliser le numéro d'identification du Registre national, d'obtenir, sur demande motivée, une copie des pièces de procédure avec la mention dudit numéro. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, cette mesure ne bénéficie pas aux personnes non autorisées à utiliser le numéro, ce qui correspond à la jurisprudence du Comité sectoriel du Registre national.
38. Pour plus de clarté, il convient de revoir la formulation de l'article 57/6 en projet en remplaçant les termes « rendu inaccessible » par « rendu illisible » ou en stipulant que le numéro d'identification n'apparaît en principe pas sur les pièces de procédure sous format électronique ou papier.
39. De manière générale, il ressort des options prises par la Ministre que le choix d'utiliser le numéro d'identification du Registre national comme identifiant des parties dans le système Just-X a été privilégié.

⁹ Pages 25 et s.

40. Dans son avis 13/2006, la Commission avait plaidé pour l'utilisation, au sein du système informatique de la Justice, d'un numéro d'identification distinct du numéro d'identification du Registre national à cause du caractère sensible des données qui y sont traitées. Elle a néanmoins accepté que le numéro d'identification du Registre national soit utilisé moyennant des garanties telles que le cryptage du numéro ou l'interdiction de l'utiliser pour réaliser une recherche généralisée sur une personne dans le système pour qu'il n'emporte pas création d'un registre central permettant d'accéder à toutes les décisions judiciaires rendues en matière civile.
41. Dans le même sens, dans son avis 14/2008 du 2 avril 2008 sur le projet de loi portant institution et organisation de la plate-forme eHealth (considérants 51 à 65), la Commission s'est montrée favorable à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national comme identifiant des patients dans eHealth (secteur traitant des données à caractère personnel relatives à la santé tout aussi sensibles que le sont les données relatives au parcours judiciaire d'une personne) à la condition que les données médicales ne fassent pas l'objet d'un enregistrement centralisé et que des garanties contre les couplages et/ou échanges interdits soient mises en place. A cette occasion, la Commission a démontré que l'utilisation d'un numéro d'identification sectoriel nécessite l'utilisation d'un algorithme de codage/décodage du numéro d'identification du Registre national et ne permet pas d'assurer une protection supérieure que l'utilisation du numéro de registre national contre les échanges illégitimes de données à caractère personnel alors qu'il implique un coût organisationnel et administratif élevé ainsi qu'un risque d'erreurs.
42. Ainsi qu'il a été dit, l'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans Just-X consisterait à assurer l'identification certaine et univoque des parties au procès au sein de Just-X et l'alimentation correcte du casier judiciaire central ainsi que de la banque de jurisprudence interne VAJA. De telles utilisations du numéro ne présentent pas de risque majeur, pour autant que le système Just-x ne soit pas utilisé comme un casier judiciaire civil et pénal et que des recherches sur un numéro du Registre national spécifique dans le système Just-X soient techniquement impossibles.
43. Selon les informations communiquées, les mesures envisagées sont:
- La configuration du système Just-X de manière telle que toute recherche dans le système sur base du numéro d'identification du Registre national des parties sera impossible. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, la banque de données de jurisprudence interne ne servira en aucun cas pour la consultation des antécédents

judiciaires d'une personne ni en la mise en place d'un « casier judiciaire civil et pénal bis » et que la seule clef d'accès au système sera le numéro d'affaire unique et ce tant pour les utilisateurs internes à l'ordre judiciaire que les externes ;

- La conservation du numéro d'identification se fera uniquement en « back-office » de manière non visible pour les utilisateurs ;
- La mise à disposition des actes de procédure sera par nature prévue sans mention du numéro d'identification du Registre national sauf demande explicite motivée d'une personne habilitée à utiliser le numéro d'identification du Registre national.

44. Ces mesures sont adéquates pour autant que le système de gestion des utilisateurs et des droits d'accès ne permettent l'accès qu'aux personnes qui sont légitimement en droit d'accéder aux actes de procédure, au regard de leur intérêt fonctionnel (ou des nécessités de leurs fonctions)

PAR CES MOTIFS,

la Commission

- émet un avis favorable sur les dispositions précitées en projet moyennant la prise en compte de ses remarques, à savoir :
 - i. Désignation du responsable de traitement de Phenix (« Just-X ») en la personne du Comité de gestion en l'instituant en tant que personne morale à part entière ou en désignant en son sein la personne physique qui assumera la fonction de responsable de traitement. Il importe par ailleurs qu'il s'agisse d'une entité juridique indépendante du pouvoir exécutif (considérants 14-15)
 - ii. Approbation du choix de la suppression du Comité de surveillance pour autant que ses compétences soient transférées à la Commission (considérant 18).
 - iii. Constat du caractère justifié de la dérogation à la compétence d'autorisation du Comité sectoriel du Registre pour l'habilitation des avocats, huissiers, notaires et autorités publiques à utiliser le numéro d'identification du Registre national pour le communiquer à Just-X lors de l'introduction d'acte introductif d'instance – Rappel de l'application articles 10 et 11 de la LRN (considérants 24 et 25)
 - iv. Adaptation de la formulation de l'article 57/5 en projet pour mieux refléter le type d'utilisation projetée du numéro de RN ainsi que les finalités pour lesquelles il sera utilisé par Just-X (considérants 34 et 35)
 - v. Insertion dans l'avant-projet de loi d'une habilitation légale à accéder au Registre national au profit du Comité de gestion de Just-X dans la mesure où l'article 5 de la

LRN ne lui permet pas d'introduire une demande d'autorisation auprès du Comité sectoriel (considérant 36)

- vi. Correction de la formulation de l'article 57/6 en remplaçant le terme « inaccessible » par « illisible » (considérant 38)

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere