



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 93/2023 du 17 mai 2023

Objet : Demande d'avis sur l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions (CO-A-2023-093)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux et du Bien-être animal, Bernard Clerfayt, reçue le 10 mars 2023 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 31 mars 2023 ;

émet, le 17 mai 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la Transition numérique dans ses attributions sollicite l'avis de l'Autorité sur l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions (ci-après dénommé « l'avant-projet»).
2. Selon son Exposé des motifs, cet avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints a pour ambition de fixer un cadre légal et réglementaire à la transition numérique des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française. Il leur impose de « *rendre intégralement disponible en ligne* » la réalisation de toute « *procédure administrative* », étant donné que cette notion est définie par l'article 2.9 de l'avant-projet, comme « *toute action ou ensemble d'actions, en ce compris l'utilisation d'un ou de plusieurs formulaires, qui aboutit à une décision ou à une action de la part d'une institution et qui doivent être accomplies soit par les usagers auprès d'institutions, soit par les institutions* ». L'avant-projet instaure, dans ce cadre, un principe d'assimilation de la réalisation en ligne des exigences formelles requises pour la réalisation des procédures administratives, pour autant que les qualités fonctionnelles de ces exigences soient préservées. Il octroie également dans ce cadre certains droits au profit des usagers et impose certaines obligations à charge des organismes publics visés. Cet avant-projet concrétise aussi l'adhésion des institutions publiques bruxelloises à l'eBox fédérale en exécution de l'article 12 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox.

II. Examen

- a. **Obligation de mise à disposition des usagers de procédures administratives intégralement en ligne et accord préalable des usagers pour leur notifier par voie électronique des communications produisant des effets juridiques à leur égard émanant de ces institutions (art. 4 et 5)**

3. L'article 4 de l'avant-projet prévoit que toute procédure administrative¹ doit être intégralement disponible en ligne² au bénéfice des usagers au sein d'un guichet électronique³ et il délègue au pouvoir réglementaire la possibilité de « *définir les modalités techniques supplémentaires permettant de considérer qu'une procédure est considérée comme 'intégralement disponible en ligne'* ».
4. L'article 5 de l'avant-projet prévoit que « *les institutions garantissent aux usagers le droit de communiquer avec elles en ligne* », tout en instaurant un principe d'équivalence des formalités réalisées en ligne avec leur pendant « hors ligne », pour autant que leurs qualités fonctionnelles soient préservées en ligne. Cet article 5 contient également une clause de non-discrimination au profit des communications électroniques qui a pour effet d'empêcher toute contestation de l'effet juridique d'une communication en ligne d'un organisme public bruxellois sur base du seul motif qu'elle a été réalisée en ligne. La seule limitation prévue à cette assimilation concerne les communications en ligne produisant des effets juridiques à l'égard de personnes physiques. Il est prévu qu'elles ne pourront produire leur effet juridique qu'après accord préalable des personnes physiques concernées.
5. Sans préjudice des remarques du Conseil d'Etat sur les défauts légistiques de l'avant-projet⁴, l'Autorité relève, tout d'abord, qu'il convient d'assurer toute la prévisibilité requise aux catégories d'institutions qui seront soumises à cette obligation de mise en ligne de leurs procédures administratives. A ce sujet l'Autorité s'interroge sur la prévisibilité de la notion de « *personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, a des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournit des services publics, sous le contrôle des services dépendant du Gouvernement ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou des autorités administratives et organismes consultatifs dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale* ». Cette notion de « *personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques* » apparaît peu claire et elle risque dès lors de générer des controverses quant au champ d'application de l'avant-projet. De plus, pour certaines institutions visées

¹ Définie à l'article 2.8 de l'avant-projet comme « *toute action ou ensemble d'actions, en ce compris l'utilisation d'un ou de plusieurs formulaires, qui aboutit à une décision ou à une action de la part d'une institution et qui doivent être accomplies soit par les usagers auprès d'institutions, soit par les institutions* ».

² L'article 2.9 de l'avant-projet définit la « *procédure intégralement disponible en ligne* » comme une procédure « *qui remplit les conditions suivantes* :

1. *L'identification des usagers, la fourniture d'informations et de justificatifs, la signature et la validation définitive peuvent être effectuées par voie électronique à distance, par l'intermédiaire d'une chaîne de services qui permet aux usagers de respecter de façon simple et structurée les exigences de la procédure ;*
2. *Les usagers reçoivent un accusé de réception automatique, à moins que le résultat de la procédure soit communiqué immédiatement ;*
3. *Le résultat de la procédure est communiqué par voie électronique, à moins que le résultat de la procédure doive se concrétiser par l'obtention d'un élément matériel ;*
4. *Les usagers reçoivent une notification électronique d'achèvement de la procédure. »*

³ Défini par l'article 2.14 comme un « *site regroupant les démarches en ligne, soit propre à l'institution qui a été approuvé soit par le Gouvernement, soit par le Collège, soit par le Collège réunion en fonction de l'autorité dont relève l'institution concernée, soit via le guichet électronique régional développé par l'instance chargée de la transition numérique* ».

⁴ Notamment l'introduction d'éléments normatifs dans les définitions de l'avant-projet et non dans ses articles ; articles sans portée normative...

à l'article 3 (CPAS), il convient de prévoir un critère de rattachement avec la Région de Bruxelles-Capitale.

6. De plus, il appartient à l'avant-projet d'encadrer les modalités de réalisation des procédures administratives entièrement en ligne de manière à ce qu'elles emportent la confiance des usagers et des institutions publiques visées. A cet effet, sans préjudice des obligations de publicité active qui s'imposent déjà à toute correspondance⁵ d'une autorité administrative en vertu de l'article 8 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019⁶, l'Autorité recommande de prévoir dans l'avant-projet un contenu minimum à l'accusé de réception qui doit être communiqué à l'utilisateur qui réalise cette procédure en ligne⁷, et ce afin que ce dernier puisse conserver une trace du contenu de sa demande et des informations qu'il a communiquées dans ce cadre à l'institution contactée via le guichet électronique pour l'obtention d'un service public. A cette occasion, les administrations devront veiller à utiliser un mode de communication adéquat et sécurisé pour la communication de cet accusé de réception étant donné qu'il contiendra des données à caractère personnel relatives aux détails de la demande en ligne de l'utilisateur. L'utilisation du courrier électronique non sécurisé n'étant à cet effet pas appropriée, il convient que les administrations concernées prévoient, dans leur procédure en ligne sécurisée avec https (TLS), la possibilité pour l'utilisateur de télécharger, à la fin de la transaction/demande électronique, les détails de la requête effectuée et des données communiquées dans ce cadre. A défaut, seul l'envoi par courrier électronique d'un lien sécurisé permettant à l'utilisateur de télécharger cet accusé de réception peut être envisagée.

7. Par ailleurs, l'Autorité note que l'article XII.24 du Code de droit économique exclut du champ d'application du Règlement Eidas 910/2014⁸ et du titre 2⁹ du livre XII du Code de droit économique « *tous les composants utilisés pour les signatures électroniques, les envois recommandés électroniques, l'horodatage électronique et l'archivage électronique, fournis gratuitement ou contre paiement par une autorité administrative, en exécution des missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi* ». Les travaux parlementaires relatifs à cette disposition soulignent toutefois que « *le législateur recommande à l'ensemble des administrations de tout mettre en œuvre à l'avenir pour utiliser les services de confiance qualifiés visés par le règlement 910/2014 et le titre du chapitre XII du Code de droit économique, ou à tout le moins de s'en rapprocher le plus possible* »¹⁰, et ce afin

⁵ Et a fortiori des accusés de réception que les autorités administratives envoient.

⁶ Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

⁷ L'article 2,9° prévoit l'envoi systématique d'un accusé de réception automatique sans en déterminer les contours (quand doit-il être envoyé, quel doit être son contenu, ...).

⁸ Règlement européen 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, dont l'objectif est de mettre en place un cadre juridique en vue de susciter la confiance accrue dans les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

⁹ traitant de certaines règles relatives au cadre juridique pour les services de confiance

¹⁰ Doc. parl., Chambre, 2015-2016, 54, 1893/001, p.15.

d'augmenter le « *niveau de sécurité (juridique et technique) des transactions et de simplification administrative pour l'ensemble des acteurs* »¹¹. L'Autorité recommande dès lors à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier l'opportunité de prévoir l'utilisation de tels services pour les procédures administratives en ligne qui le nécessitent et de déterminer le niveau de garantie requis (qualifié ou non). A défaut pour l'avant-projet de déterminer de manière suffisante ces garanties, il est recommandé de prévoir à cette fin une délégation au pouvoir réglementaire obligatoire, et non optionnelle¹², et de définir son objet de manière plus claire.

8. En ce qui concerne l'encadrement normatif des traitements de données à caractère personnel réalisés par les institutions publiques bruxelloises lorsqu'elles fournissent leurs prestations de service public par le biais de procédures intégralement disponibles en ligne, l'Autorité relève que l'avant-projet devra toujours être sollicité de manière complémentaire à d'autres textes normatifs qui déterminent les éléments essentiels des traitements nécessaires à l'exercice des missions de service public¹³ ou au respect d'une obligation légale qui s'impose¹⁴. En effet, il ne peut être attendu de l'avant-projet qu'il en régitte l'ensemble des éléments essentiels de ces traitements, étant donné sa portée générale à savoir : permettre un échange électronique sécurisé de données entre les usagers et les organismes publics bruxellois dans le cadre de l'exercice de leur mission de service public.

9. A ce sujet, ainsi que l'Autorité l'a déjà explicité¹⁵, l'exigence de collecte de l'accord préalable de l'utilisateur pour que l'institution publique puisse lui adresser une communication en ligne produisant des effets juridiques à son égard ne modifie en rien la base de licéité de tels traitements, à savoir, la nécessité pour l'exercice d'une mission d'intérêt public (article 6.1.e) du RGPD) ou pour le respect d'une obligation légale (article 6.1.c) du RGPD). Le consentement de la personne concernée ne constitue donc pas la base de licéité de ces traitements, mais il constitue une garantie complémentaire appropriée¹⁶. Il n'empêche que, comme toute manifestation de volonté, cet accord préalable doit être

¹¹ Doc. parl., Chambre, 2015-2016, 54, 1893/001, p.15.

¹² Contrairement à ce qui est prévu à l'article 4,§2 en projet.

¹³ Cf. les développements de l'Autorité dans son avis standard 65/2023 du 24 mars 2023 sur la nécessité ou non d'encadrer spécifiquement des traitements de données réalisés pour l'exercice d'une mission de service public par une norme spécifique ainsi que sur les analyses préalables à réaliser et critères à prendre en compte dans ce cadre.

¹⁴ Cf. dans le même sens, avis 154/2019 du 4 septembre 2019 relatif à l'avant-projet modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes.

¹⁵ Cf. à ce sujet les avis 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relatif à l'échange de messages avec les instances publiques, 154/2019 précité, 165/2019 du 18 octobre 2019 concernant un projet d'AR modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'AR d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle et 169/2022 du 19 juillet 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox.

¹⁶ Cf à ce sujet, le principe consacré par l'article XII.25 du Code de droit économique selon lequel, à défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut se voir contraint de poser un acte juridique par voie électronique.

libre, éclairé, spécifique et univoque. Il est recommandé de compléter en ce sens l'article 5, §2, al. 1 en projet.

10. Pour le surplus, l'Autorité renvoie aux développements que le Conseil d'Etat a émis dans son avis 52.981/4 du 25 mars 2013¹⁷ concernant les communications électroniques entre les autorités publiques bruxelloises et leurs usagers : c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels de la procédure au terme de laquelle il pourra être établi de manière univoque que le destinataire a donné son consentement éclairé à ce qu'il reçoive, uniquement par voie électronique, de l'autorité publique concernée des notifications emportant des effets de droits. Il convient donc de compléter l'avant-projet en ce sens, en lieu et place de déléguer cette tâche aux institutions publiques visées ainsi que le fait l'article 5, §2, al. 2 en projet. A cet effet, ainsi que l'Autorité l'a explicité dans ses avis précités relatifs à l'encadrement de l'eBox, il convient notamment de conférer aux usagers un droit au retrait, tant global que sélectif, de leur accord préalable à entrer en communication en ligne avec l'institution publique. Les usagers doivent, en effet, pouvoir choisir les institutions publiques avec lesquelles ils sont d'accord d'entrer en communication en ligne et il convient de leur garantir qu'ils puissent retirer leur accord de manière aussi simple qu'ils ont pu le donner; d'autant plus que l'avant-projet impose à toutes les institutions publiques bruxelloises, sans distinction au regard du type de mission de service public qu'elles exercent, cette obligation de mise à disposition de procédures administratives intégralement en ligne. Il est recommandé de compléter en ce sens l'article 5, §3, al. 1 en projet, tout en prévoyant que les institutions doivent informer clairement les usagers des modalités spécifiques selon lesquelles ce retrait d'accord peut être réalisés et non seulement de la possibilité d'exercer ce retrait.
11. Enfin, l'article 5, §3, al. 3 prévoit que « *dès réception du retrait du consentement, la communication se poursuit via d'autres moyens de communication* ». A ce sujet, il convient de prévoir explicitement que la voie postale doit à tout le moins être proposée aux usagers. Il importe, en effet, que les usagers puissent conserver, de manière aisée et durable, toute communication émanant des institutions publiques qui produisent des effets juridiques à leur égard, étant donné que celles-ci peuvent s'avérer nécessaires dans le cadre d'autres procédures administratives ou de la gestion de leur propre contentieux.

b. Utilisation de l'eBox pour l'envoi par recommandé de communications par les institutions publiques bruxelloises.

¹⁷ Section législation du Conseil d'Etat, avis 52/981/4 du 25 mars 2013 sur un avant-projet d'ordonnance relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, point.4.3.

12. L'article 8 de l'avant-projet prévoit que les « *institutions garantissent aux usagers le droit de recours à l'eBox pour toute communication ayant la valeur d'un envoi en recommandé* » et consacre l'adhésion des institutions publiques bruxelloises visées par l'avant-projet à l'eBox. Pour rappel, l'eBox est un service proposé, d'une part, par le service public fédéral Stratégie et Appui (BOSA), afin de permettre aux utilisateurs visés à l'article 2.1° de la loi eBox¹⁸ et à ceux déterminés par les entités fédérées d'échanger des messages électroniques avec des personnes physiques ou leurs représentant et, d'autre part, par l'ONSS afin de permettre l'échange par ces utilisateurs de message avec les titulaires d'un numéro d'entreprise.
13. L'article 8 de l'avant-projet habilite les institutions publiques bruxelloises à utiliser, non seulement, les données visées à l'article 8 de la loi eBox, moyennant l'accord exprès et préalable¹⁹ de la personne concernée, mais également le numéro d'identification du Registre national à des fins d'identification et d'authentification de la personne physique et à des fins de communication avec la personne physique. L'Autorité constate qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une habilitation de traiter le numéro de registre national, étant donné qu'en vertu de l'article 8, §3 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, « *une autorisation d'utilisation de ce numéro n'est pas requise si ce numéro est exclusivement utilisé à des fins d'identification et d'authentification d'une personne physique dans le cadre d'une application informatique offerte par une institution privée ou publique de droit belge ou par les autorités, institutions et personnes visées à l'article 5, § 1^{er}* ». Il convient donc de supprimer cette habilitation.
14. Pour le surplus, l'Autorité relève que l'auteur de l'avant-projet s'est limité à intégrer dans l'avant-projet uniquement certaines dispositions de la loi fédérale eBox, et non toutes les dispositions qui imposent des obligations aux utilisateurs de l'eBox à titre de garanties minimales pour les personnes concernées contactées par ce biais. Il convient de pallier cette lacune²⁰ en ajoutant dans l'avant-projet une disposition similaire à l'article 6 de cette loi (obligation à charge des institutions publiques bruxelloises d'informer les usagers qu'ils contactent en ligne (par le biais de l'ebox ou un autre biais d'ailleurs) des effets juridiques des communications électroniques produisant de tels effets à leur égard).

c. Sécurité et niveau d'exigence requis quant aux types de signature et de moyens d'identification et d'authentification électroniques utilisés (art. 9 à 10 de l'avant-projet)

¹⁸ Loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox.

¹⁹ L'Autorité renvoie aux développements qui précèdent concernant les améliorations de l'avant-projet requise au niveau des critères de qualité de cet accord et des modalités de son retrait.

²⁰ La loi eBox n'étant applicable qu'aux utilisateurs définis par cette loi, parmi lesquelles ne font pas partie les institutions publiques bruxelloises.

15. Les articles 9 et 11 de l'avant-projet abordent la sécurisation des communications électroniques qui seront échangées par les institutions publiques bruxelloises en prévoyant que

Art. 9 « les institutions prennent toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour veiller à la sécurité, la confidentialité, l'authenticité et l'intégrité des données échangées lors de la communication en ligne » et que

Art. 11 « §2. « Les institutions mettent en place ou utilisent, au profit des usagers, un mécanisme d'authentification ou un mécanisme de signature électronique sécurisé en ligne.

L'utilisation d'un mode d'identification électronique qualifié peut être imposée par les institutions dans le cadre des procédures administratives en ligne, des communications en ligne ou du remplissage de formulaires.

§3. Lorsqu'une communication doit être signée pour produire les effets juridiques prévus par les dispositions légales et réglementaires applicables et que la nature de la communication ne s'y oppose pas, cette exigence peut être remplie par la procédure électronique. »

16. L'Autorité relève que l'imposition de l'obligation prévue à l'article 9 en projet ne peut valoir que sans préjudice des obligations en matière de sécurisation des traitements de données à caractère personnel imposées par le RGPD (qui est d'application directe) aux institutions publiques bruxelloises lorsqu'elles échangent des données à caractère personnel dans le cadre de leur procédure administrative en ligne.

17. Quant à l'article 11 en projet qui prévoit l'utilisation de mécanismes d'authentification et de signature électronique par les institutions publiques bruxelloises, l'Autorité relève que la notion de « *mode d'identification électronique qualifié* » n'est pas définie ; ce qui ne sert pas la sécurité juridique. Les prestations de services de confiance²¹ qualifiés²² bénéficient de clauses d'assimilation ou de présomption ayant pour effet qu'elles bénéficient des mêmes effets juridiques que leur équivalent physique ou papier et que, en cas de contestation de leur validité, il appartient à la personne qui conteste de prouver que le service de confiance visé ne répond pas aux exigences légales requises pour être qualifié²³. Or, le Règlement Eidas 910/2014 ne prévoit pas de service de confiance qualifié pour l'identification électronique, mais uniquement des schémas d'identification électronique²⁴ que les Etats membres peuvent notifier à la Commission européenne et des niveaux de garantie auxquels satisfont ces schémas en fonction des spécifications techniques et procédures minimales auxquels ils répondent. Dès lors, en lieu et place d'utiliser la notion de « *modes d'identification électronique*

²¹ Les services de confiance sont des prestations de service qui visent à instaurer un climat de confiance dans l'environnement en ligne en garantissant un certain niveau de sécurité juridique dans la réalisation de transactions électronique à distance. Le Règlement précité 910/2014 les définit comme « *un service électronique normalement fourni contre rémunération qui consiste a) en la création, en la vérification et en la validation de signature électronique, de cachets électroniques ou d'horodatages électroniques, de services d'envoi recommandé électronique et de certificats relatifs à ces services ; ou b) en la création, en la vérification et en la validation de certificats pour l'authentification de site internet ; ou c) en la conservation de signatures électroniques, de cachets électroniques ou de certificats relatifs à ces services.* »

²² Les services de confiance dit qualifiés sont ceux qui satisfont aux exigences du Règlement précité 910/2014.

²³ Cf. à ce sujet les informations reprises sur le site web du SPF Economie sous la rubrique « signature électronique et autres services de confiance » disponibles à l'adresse suivante <https://economie.fgov.be/fr/themes/line/commerce-electronique/signature-electronique-et>, consultée en date du 19 avril 2023.

²⁴ Un moyen d'identification électronique est défini par le Règlement 910/2014 précité comme « un élément matériel et/ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier pour un service en ligne ». L'authentification d'une personne physique consiste en un processus qui permet de vérifier que l'identité avérée par une personne est bien correcte.

qualifiés », il est indiqué, de prévoir l'utilisation des schémas d'identification électronique, au sens du Règlement 910/2014, notifiés par la Belgique garantissant un niveau élevé ou au moins substantiel au sens de l'article 8.2 du règlement Eidas, au choix de l'institution concernée, lorsque l'identification et l'authentification des usagers est nécessaire pour la réalisation des communications électroniques concernées dans le cadre des procédures administratives électronique en ligne²⁵. A la date du 19 avril 2023, la Belgique a notifié deux de ces schémas. Il s'agit des cartes d'identité électronique pour belge et pour étrangers ainsi que de l'application mobile itsme²⁶ ; tous les deux étant d'un niveau de garantie élevé.

18. Concernant cet article 11, §3 en projet, l'Autorité s'interroge quant aux types de communications dont la nature s'oppose à l'utilisation de signature électronique. Il convient que les commentaires de cette disposition en projet apportent des éclaircissements à ce sujet. En tout état de cause, en cas d'exigence légale de communication signée pour la réalisation d'une procédure administrative, le mode de communication utilisé par l'administration doit permettre la signature. De plus, l'Autorité relève l'absence d'exigence requise en termes de qualité des signatures électroniques qui devront être utilisées pour les communications électroniques qui produisent des effets juridiques, étant donné que cette disposition en projet prévoit uniquement que l'exigence de signature « *peut être remplie par une procédure électronique* » sans autre précision. Or, afin d'atteindre un niveau de confiance minimum dans les relations électroniques entre les usagers et les institutions publiques bruxelloises, il est indiqué qu'un niveau minimum de garantie soit requis quant aux types de signatures électroniques pouvant être utilisées dans ce cadre. A ce sujet, même si – comme l'Autorité l'a déjà relevé ci-dessus – l'article XII.24 du Code de droit économique exclut du champ d'application du Règlement 910/2014²⁷ et du titre 2²⁸ du livre XII du Code de droit économique « *tous les composants utilisés pour les signatures électroniques, les envois recommandés électroniques, l'horodatage électronique et l'archivage électronique, fournis gratuitement ou contre paiement par une autorité administratives, en exécution des missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi* », le législateur recommande néanmoins dans les travaux préparatoires que l'ensemble des administrations mettent tout en œuvre « *pour utiliser les services de confiances qualifiés visés par le règlement 910/2014 et le titre du chapitre XII du Code de droit économique, ou à tout le moins de s'en rapprocher le plus*

²⁵ Pour plus de détails à ce sujet, cf. les développements de l'Autorité repris sous les considérants 7 à 14 de son avis 123/2019 du 19 juin 2019 sur le projet d'arrêté royal modifiant l'AR du 14 septembre 2017 portant exécution des articles du titre XVII du livre III du code civil, concernant l'utilisation du registre national des gages.

²⁶ Schémas d'identification électronique notifiés conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement (UE) no 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dont la liste est accessible à l'adresse suivante <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f1437a21-de4e-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-search>.

²⁷ Règlement européen 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, dont l'objectif est de mettre en place un cadre juridique en vue de susciter la confiance accrue dans les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

²⁸ traitant de certaines règles relatives au cadre juridique pour les services de confiance

possible. »²⁹. Il est donc recommandé à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier l'opportunité de prévoir l'utilisation de tel services pour les procédures administratives en ligne qui le nécessitent et d'en déterminer le niveau de garantie requis (qualifié ou non).

19. Pour les mêmes motifs, l'auteur de l'avant-projet pourrait également déterminer des garanties de qualité minimale requise pour les écrits, qu'ils soient manuscrits ou électroniques, figurant dans la définition de la notion d' « écrit » reprise dans le Code civil³⁰, si cette disposition du Code civil n'est pas applicable aux relations entre les usagers et institutions publiques (ce qu'il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier). Cela complétera utilement l'article 10 de l'avant-projet qui prévoit sans autre précision que « *les formulaires électroniques et leurs annexes ont les mêmes effets juridiques que les formulaires papier* ».

d. Obligations à charge des institutions publiques en vue de préserver « la plus grande inclusivité » des services publics au profit des usagers agissant à des fins privées (art. 13)

20. En vue de gérer le risque de non-accessibilité des services publics et de rupture d'égalité entre les usagers que présente l'obligation de mise intégralement en ligne des procédures administratives, l'article 13 prévoit que

« §1er. Pour assurer la plus grande inclusivité, les institutions garantissent les mesures suivantes aux usagers :

1. Lorsqu'ils agissent à des fins strictement privées :

a. Un soutien à la réalisation de toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne ;

b. Une alternative à toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne;

2. Quelles que soient leurs finalités, l'utilisation de solutions technologiques rendant toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne accessibles aux personnes en situation de handicap.

Le Gouvernement, le Collège et le Collège réunis peuvent définir, par arrêté d'exécution conjoint, les modalités complémentaires d'exécution des mesures visées à l'alinéa premier.

§2. L'institution concernée soumet pour avis les mesures visées au paragraphe premier à l'instance chargée de la transition numérique.

§3. L'instance chargée de la transition numérique transmet un avis au plus tard dix jours ouvrables après réception de la demande de l'institution concernée et le publie sur son site internet.

Le Gouvernement, le Collège et le Collège réunis peuvent respectivement définir une date pour imposer l'exécution des mesures visées au premier paragraphe dans les réglementations et procédures administratives existantes. »

21. Cette disposition appelle deux commentaires de la part de l'Autorité.

²⁹ Doc. parl., Chambre, 2015-2016, 54, 1893/001, p.15.

³⁰ L'article 8.1, 1° du Code civil définissant la notion d'écrit comme « ensemble de signes alphabétiques ou de tous autres signes intelligibles apposé sur un support permettant d'y accéder pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées et de préserver leur intégrité, quels que soient le support et les modalités de transmission »

22. Premièrement, la limitation de la mise en place d'alternatives (hors ligne ainsi que le suppose l'Autorité) pour la réalisation des procédures administratives permettant d'accéder aux prestations de services publics des institutions publiques bruxelloises au profit des seuls usagers qui agissent à des fins strictement privées pose question. Tout d'abord, cette notion d'agissement à des fins privées n'est pas définie et posera des difficultés d'interprétation sur le terrain ; ce qui nuit à l'effectivité de la norme. Ensuite, comme l'Autorité l'a déjà mis en évidence dans son avis précité 168/2022, des personnes physiques qui agissent à des fins professionnelles, telles que les personnes qui exercent en tant qu'indépendant, peuvent également ne pas disposer du matériel et des connaissances nécessaires pour leur permettre de communiquer, de manière aisée, par voie électronique avec les instances publiques. Or, comme la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) l'a mis en évidence dans son arrêt n° 106/2004³¹, des dispositions législatives qui imposent le passage à l'électronique doivent prévoir des mesures d'accompagnement suffisantes qui assurent une égalité d'accès des personnes aux services public, peu importe qu'ils agissent à des fins privées ou professionnelles.
23. Deuxièmement, afin d'atteindre son objectif de préservation de l'égalité entre les usagers, l'Autorité relève que, sans préjudice de l'avis que la Section législation du Conseil d'Etat rendra sur l'avant-projet, il convient de fixer dans l'avant-projet un contenu minimum aux alternatives qui devront être proposées (guichets physiques, permanences téléphoniques, ...) et de s'assurer de leur effectivité.

e. Principe de collecte unique et source authentique

24. L'article 15 de l'avant-projet prévoit que « *les institutions garantissent aux usagers le droit à la collecte unique des données en ré-utilisant leurs données déjà disponibles ou accessibles dans les sources authentiques.* »
25. Cette disposition est trop générale et sans réel contenu normatif pour permettre, voire imposer, le traitement ultérieur par une institution publique de données à caractère personnel collectées par une autre institution publique pour des finalités différentes.
26. Le principe de collecte unique ne permet pas au responsable du traitement d'éluider *a priori* le contrôle de la compatibilité des finalités pour lesquelles les données sont utilisées³². Dans l'hypothèse où

³¹ Cet arrêt a annulé les dispositions législatives qui prévoyaient que le Moniteur belge ne serait plus publié que sur Internet et non plus en version papier (hormis trois exemplaires). La Cour a jugé que cette mesure introduisait « *une différence de traitement entre celui qui, ayant accès à un matériel informatique, peut consulter aisément tous les numéros du Moniteur belge édités depuis la mise en vigueur des dispositions attaquées et y trouver le texte qui l'intéresse, et celui qui, n'ayant pas accès à l'informatique, ne peut identifier le numéro dans lequel ce texte est publié* » et que « *Faute d'être accompagnée de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux textes officiels, la mesure attaquée a des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de personnes et n'est dès lors par compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution* ».

³² Cf à ce sujet, l'avis 02/2018 relatif au projet d'AR déterminant les critères sur la base desquels des données sont qualifiées d'authentiques en exécution de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de service fédéral

l'application de ce principe de collecte unique implique la réalisation d'un traitement ultérieur de données, l'article 6.4 du RGPD doit être respecté. A défaut de consentement de la personne concernée ou de base légale constituant une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs visés à l'article 23.1 du RGPD (sécurité nationale, défense, lutte contre la criminalité, objectifs importants d'intérêt public tels que l'intérêt économique ou financier important de l'Etat et les missions de contrôle et d'inspection liées, ...) ³³, la réutilisation des données ne pourra avoir lieu qu'après avoir constaté que la finalité pour laquelle la donnée va être réutilisée est compatible avec la finalité pour laquelle elle a été collectée à l'origine et ce, sur base des critères dont une liste non exhaustive est reprise à l'article 6.4 du RGPD.

27. Le principe de collecte unique implique, d'une part, qu'une information concernant un citoyen, qualifiée d'authentique, n'est collectée qu'une seule fois auprès de ce dernier et est ensuite réutilisée par d'autres administrations publiques qui en ont besoin dans l'exercice de leurs missions. Ce principe implique, d'autre part, que les services publics, qui ont besoin d'une donnée authentique dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales et qui ne sont pas les gestionnaires de la source authentique, ne peuvent plus collecter cette donnée auprès de la personne concernée à partir du moment où ils sont légalement habilités à consulter la source authentique pour l'exercice de leurs missions. Ils doivent alors la recueillir auprès de l'instance en charge de la source authentique.
28. L'application d'un tel principe (de la collecte unique) n'est conforme au RGPD qu'à la condition qu'un certain nombre de préalables soient en place.
29. Tout d'abord, l'Autorité rappelle ³⁴ que le choix de consacrer une base de données à caractère personnel comme source authentique (ce qui implique, par nature, la réutilisation des données y reprises par diverses administrations pour des finalités autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées) ne peut être posé que par le législateur au sens formel du terme, et ce conformément au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution. Ce cadre légal devra déterminer les éléments essentiels des traitements visés (détermination des finalités précises et concrètes pour lesquelles les

et les considérants 33 et 34 de l'avis 41/2008 sur l'avant-projet de loi relative à l'institution et à l'organisation d'un intégrateur de service fédéral.

³³ A l'occasion de son avis 8/2017 du 1^{er} août 2017 du Contrôleur européen à la protection des données sur la proposition de règlement établissant un portail numérique unique et sur le principe « une fois pour toutes », le contrôleur européen a relevé que « *l'allégement de la charge administrative sur les personnes physiques ou les organisations, l'efficacité accrue des procédures administratives et l'économie de temps et de ressources, qui sont souvent les objectifs premiers des applications du principe « une fois pour toutes » constituent sans nul doute des objectifs d'intérêt public valables. Néanmoins, ils ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la liste visée à l'article 23, paragraphe 1, et ne constituent pas en soi un motif licite permettant de restreindre la portée du principe de limitation de la finalité pour atteindre ces objectifs.* »

³⁴ Cf. en ce sens notamment les cons. 153 et s. de l'avis 33/2018 du 11 avril 2018 sur l'avant-projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, cons. 12 et s. de l'avis 65/2019 du 27 février 2019 relatif à un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative.

données sont centralisées et utilisables, des catégories de personnes concernées dont les données seront centralisées et des catégories de données centralisées, des catégories de destinataires pouvant y accéder et des circonstances dans lesquelles un tel accès peu être réalisé, du ou des responsables du traitement de cette source authentique et du délai de conservation des données dans cette source authentique)³⁵. Ce cadre légal devra, en outre, prévoir, non seulement, des mesures spécifiques pour préserver les droits et libertés des personnes concernées (tels que, par exemple, l'imposition d'obligation de journalisation précise³⁶), mais également, des obligations de transparence spécifiques au profit des personnes dont les données seront centralisées et réutilisées (telles que, par exemple, un droit d'accès spécifique électronique en vertu duquel le gestionnaire de la source authentique met activement à disposition des personnes concernées la liste des institutions qui ont accédés à leur données dans les 6 derniers mois³⁷)³⁸.

30. Ensuite, avant d'ériger une source de données à caractère personnel au rang de source authentique, il convient de veiller d'une part, à que cette norme réponde aux critères de nécessité et de proportionnalité qui s'imposent à toute ingérence dans le droit à la protection des données³⁹ et, d'autre part, prévoie des dispositions de procédure permettant de garantir la qualité des données y reprises afin de veiller à la préservation dans le temps de la qualité de ces données⁴⁰.
31. Enfin, si une source authentique est mise en place conformément aux développements qui précèdent, les administrations légalement habilitées à y accéder en vertu de la loi organique de cette source authentique doivent y collecter les données qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions de service public, étant donné que c'est là que le niveau de qualité des données concernées est garanti

³⁵ Cf., à titre d'exemple, la loi du 8/08/1983 organisant un registre national des personnes physiques, loi du 19/05/2010 portant création de la Banque-carrefour des véhicules.

³⁶ Cf., à titre d'exemple, l'article 17 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

³⁷ Cf., à titre d'exemple, l'article 6, §3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour

³⁸ Comme la Cour Constitutionnelle l'a mis en évidence dans son arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (B.18), l'exigence d'un fondement légal précis et prévisible "s'applique d'autant plus lorsque les données à caractère personnel sont ensuite traitées par les services publics à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues". Le Contrôleur européen à la protection des données a, dans son avis n° 8/2017 sur la proposition de règlement établissant un portail numérique unique et sur le "only once-principe" disponible à l'adresse suivant https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_opinion_aml_fr.pdf, aussi attiré l'attention sur le fait que le principe de la collecte unique était soumis aux règles en matière de protection des données en ces termes: "(...) Il ne s'agit donc pas d'une autorisation illimitée d'adopter tout texte législatif général et large permettant de réutiliser sans fin des données à caractère personnel entre différents ministères. (...)".

³⁹ L'auteur d'une norme encadrant le traitement de données à caractère personnel doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et proportionnalité. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement, tel qu'il est envisagé, constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

⁴⁰ Cf. concernant ce dernier aspect, l'avis 02/2018 du 17 janvier 2018 de la Commission de protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, relatif au projet d'AR déterminant les critères sur la base desquels des données sont qualifiées d'authentiques en exécution de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral.

et que le cadre légal de cette source authentique leur impose le principe de collecte unique, à savoir l'obligation de collecter ces données auprès de cette source et non auprès des personnes concernées⁴¹.

32. C'est à ces conditions que l'Autorité considère que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut désigner les sources authentiques régionales et les services publics chargés de leur gestion en vertu de l'article 5 de l'Ordonnance du 8 mai 2014 portant création d'un intégrateur de service régional.
33. En conclusion, la seule façon de permettre la concrétisation de ce principe de collecte unique est de l'intégrer en tant qu'obligation légale à charge des institutions publiques qui sont habilitées par voie législative à accéder à la source authentique, à l'instar de ce qui est prévu, par exemple, à l'article 6 de la loi précitée du 8 août 1983. C'est donc dans les normes spécifiques qui instaurent ces sources authentiques (et qui répondent aux critères de qualité explicités ci-avant) que cette obligation légale peut être insérée, et non dans le présent avant-projet.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que l'avant-projet doit être adapté en ce sens:

1. Assurer toute la prévisibilité requise au champ d'application rationae personae de l'avant-projet (cons. 5) ;
2. Amélioration des exigences requises pour certaines modalités de procédure électronique conformément aux considérants 6 et 17 à 19 ;
3. Précision, à l'article 5, en projet que l'accord préalable de l'utilisateur, pour pouvoir lui adresser des communications électroniques qui produisent des effets juridiques à son égard, doit être libre, éclairé, spécifique et univoque et ajout dans l'avant-projet de dispositions encadrant la procédure de collecte et de retrait de cet accord et instaurant une obligation d'information spécifique à charge des institutions visées, conformément au considérant 10 (cons. 9 et 10) ;
4. Garantie de l'usage de la voie postale en cas de retrait de l'accord à recevoir, par voie électronique, des communications produisant des effets juridiques (cons. 11) ;
5. Suppression de l'habilitation de traiter le numéro d'identification du Registre national au vu de son caractère non nécessaire (cons. 13) ;
6. Ajout dans l'avant-projet d'une obligation d'information similaire à celle prévue à l'article 6 de loi eBox (cons. 14) ;

⁴¹ Cf. en ce sens les avis 125/2022 du 1^{er} juillet sur la proposition de décret visant à instaurer un « droit à la prise » (Doc. 913 (2021-2022) n°1) et 180/2022 du 9 septembre 2022 sur les amendements proposés par M. Matagne à la proposition de décret visant à instaurer un « droit à la prise » (Doc. 913 (2021-2022) n°4).

7. Remplacer la référence faite à l'article 11 en projet aux « modes d'identification électronique qualifiés » par l'exigence d'utiliser des schémas d'identification électronique, au sens du Règlement 910/2014, notifiés par la Belgique garantissant un niveau élevé ou au moins substantiel au sens de l'article 8.2 du règlement Eidas, au choix de l'institution concernée, et ce, lorsque l'identification et l'authentification des usagers est nécessaire pour la réalisation des communications électroniques concernées dans le cadre des procédures administratives électroniques en ligne (cons. 17) ;
8. Adaptation de l'article 13 en projet conformément aux considérants 22 et 23 ;
9. Suppression de l'article 15 en projet (cons. 24 à 33).

Pour le Centre de Connaissances,
(s) Cédric Morlière, Directrice