



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 42/2024 du 26 avril 2024

Objet: Projet de décret modifiant le décret du 3 avril 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française (CO-A-2024-092)

Mots-clés : Guichet digital – finalités - principe de minimisation – schéma d’identification électronique – limitation des droits des personnes concernées – accord de l’usager – garantie appropriée

Le Centre de Connaissances de l’Autorité de protection des données (ci-après « l’Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, 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 de Monsieur Frederic Daerden, Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l’Egalité des chances du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, reçue le 11 mars 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 11 avril 2024 ;

émet, le 26 avril 2024, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 11 mars 2024, le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de décret *modifiant le décret du 3 avril 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française* (ci-après le « projet »).
2. Ainsi que cela ressort de l'Exposé des motifs, le projet s'inscrit dans le cadre de la décision de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles de procéder à une gestion séparée du portail numérique, « Mon espace », lequel était un projet intégré entre les deux entités fédérées en vertu de l'accord de coopération du 21 février 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française *organisant un service commun en matière de simplification administrative et d'administration électronique dénommé e-Wallonie-Bruxelles Simplification « eWBS »*. Cet accord de coopération est donc appelé à être abrogé.
3. Par conséquent, la Fédération Wallonie-Bruxelles doit se doter d'un cadre légal propre pour permettre la poursuite de la gestion de son portail, dénommé « guichet digital unique »¹ (ci-après « le guichet digital ») et lui permettre d'utiliser le numéro de Registre national ainsi que d'obtenir l'autorisation d'accéder aux données du Registre national et d'assurer ainsi la continuité de service². C'est pourquoi le projet entend modifier le décret du 3 avril 2014 *relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française* (ci-après le décret du 3 avril 2014) afin d'y intégrer des dispositions spécifiques pour le guichet digital de la Fédération Wallonie-Bruxelles sous un nouveau chapitre intitulé « Guichet digital unique ».
4. Il ressort de la Note au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles que le projet poursuit la volonté de l'administration de s'adapter face à la digitalisation croissante de la société et d'offrir aux citoyens, entreprises et associations, la possibilité d'effectuer un maximum de démarches en ligne, tout en conservant la voie « papier » pour éviter d'exclure des publics moins à l'aise avec ces moyens de communications.

¹ Il s'agit du « *portail permettant à un usager, qu'il soit personne physique ou personne morale, d'accéder à différents services numériques, dans le cadre d'une démarche de simplification administrative et de dématérialisation des procédures* » (article 1^{er}, 4^o en projet du décret du 3 avril 2014).

² Selon la Note au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, eWBS a été autorisée en 2015 à accéder aux données du Registre national et à en utiliser le numéro d'identification afin de réaliser les traitements de données nécessaires à la gestion des guichets électroniques de la Région et de la Communauté qui, à l'origine, devaient fonctionner conjointement.

5. La demande d'avis porte sur les articles 4 à 10 du projet qui visent à intégrer le nouveau chapitre précité relatif au guichet digital unique. Seules les dispositions appelant des commentaires seront examinées dans le cadre du présent avis. De plus, l'Autorité estime nécessaire de se prononcer d'initiative sur l'article 2 du projet ainsi que sur l'article 4 du décret du 3 avril 2014, dans la mesure où ces dispositions appellent des commentaires en termes de protection des données à caractère personnel.
6. Ainsi, l'Autorité formule des remarques importantes notamment quant au fait de relier les données traitées au regard de la finalité concrète qui est poursuivie, en application du principe de prévisibilité (points 15 et 16), quant à l'omission de la collecte de certaines données, en application du principe de minimisation des données (points 18 à 20), quant au fait de prévoir explicitement dans le projet la connexion au guichet digital par un schéma d'identification électronique assurant la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue de l'utilisateur, avec un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8, 2., c) du règlement eIDAS (point 21) ainsi que quant aux garanties devant entourer le consentement de l'utilisateur qui accepte de communiquer par voie électronique avec l'administration (points 42 à 46). L'Autorité précise également quelques points d'amélioration en ce qui concerne le libellé/la formulation de certaines dispositions du projet (points 9, 11, 31 et 34).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

7. A titre liminaire, l'Autorité souligne qu'en ce qui concerne l'encadrement normatif des traitements de données à caractère personnel réalisés par l'autorité publique³ au moyen du guichet digital visé, le projet devra toujours être sollicité de manière complémentaire à d'autres textes normatifs qui déterminent les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice des missions de service public ou au respect d'une obligation légale qui s'impose à l'autorité publique concernée par l'échange d'informations (tels que les données concernées, la finalité poursuivie par l'échange de données et la durée de conservation des données)⁴. En effet, il ne peut être attendu du projet qu'il régitte l'ensemble des éléments

³ Sont visés :

« a) la Région wallonne et les organismes d'intérêt public qui en dépendent ;

b) les communes, les provinces et autres collectivités territoriales régies par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

c) les organismes qui dépendent directement des institutions visées aux a) ou b) ;

d) les entités, quelles que soient leur forme et leur nature, qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général, et dont soit l'activité est financée majoritairement par les autorités publiques ou organismes mentionnés au a) , b) ou c) , soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités publiques ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes ;

e) les associations formées par une ou plusieurs autorités publiques visées aux a) , b) , c) ou d) ». (voir l'article 1^{er}, 1^o de l'avant-projet et l'article 2, 1^o de l'avant-projet 138)

⁴ Voir en ce sens l'avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019 relatif à l'avant-projet de décret 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.

essentiels de ces traitements, étant donné sa portée générale, à savoir, permettre un échange électronique sécurisé de données entre l'utilisateur et l'autorité publique concernée dans le cadre de l'exercice de sa mission d'intérêt public.

1. Art. 7 du projet

8. L'article 7 du projet entend insérer un **nouvel article 9** dans le décret du 3 avril 2014 afin de déterminer les finalités poursuivies par les traitements de données réalisés par le biais du guichet digital unique, à savoir :

« 1° permettre aux usagers, qu'ils soient personnes physiques ou personnes morales, d'initier et gérer leurs démarches administratives et suivre leur état d'avancement ;

2° préremplir les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur dans le cadre des démarches administratives relatives aux services compétents en charge de ces démarches qu'il initie au travers du portail ;

3° permettre aux usagers de communiquer avec les services compétents en charge de ces démarches administratives sur tout autre sujet pertinent au regard des finalités décrites dans le présent article ».

9. La **finalité visée au point 2°** mériterait d'être libellée de manière plus claire et précise afin de mieux répondre au principe de prévisibilité. Le libellé de cette finalité devrait être clairement relié aux données collectées (seulement celles issues du Registre national ou également des données issues d'autres sources authentiques ?) et aux entités chargées de mettre le formulaire à disposition. Il ressort de la Note au gouvernement, de l'économie du projet ainsi que des informations complémentaires⁵ que sont seulement visées des données issues du Registre national. Selon le commentaire de l'article 10 en projet, il s'agit de formulaires mis à disposition par le service compétent chargé de traiter les démarches administratives initiées par l'utilisateur. Il convient dès lors d'**adapter** la finalité visée au point 2° en ce sens.

10. En ce qui concerne la **finalité visée au point 3°**, l'Autorité doute qu'elle puisse être considérée comme une finalité d'un traitement de données au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. En effet, il s'agit plutôt d'un traitement de données à caractère personnel qui peut être réalisé par le biais du guichet digital ou, en d'autres termes, d'une fonctionnalité/d'un service mis à disposition des personnes qui utilisent ledit guichet. Cette fonctionnalité pourrait être reprise à l'article 7 en projet du décret du 3 avril 2014, qui entend décrire les objectifs poursuivis par le guichet⁶. Il conviendrait

⁵ Voir le point 19 ci-dessous.

⁶ « La Communauté française développe et maintient opérationnel un guichet digital unique dont les objectifs sont de :
1°. permettre aux usagers, qu'ils soient personnes physiques ou personnes morales, d'accéder à différents services numériques, dans le cadre d'une démarche de simplification administrative et de dématérialisation des procédures avec les autorités publiques.

2°. gérer et déployer les échanges électroniques entre les usagers et les autorités publiques ;

3°. créer et garantir la sécurité des données accessibles via le portail et coordonner son utilisation et les règles d'accès ;

4°. selon les modalités déterminées par le gouvernement, fournir le cas échéant aux autorités publiques des services supplémentaires comme des statistiques, des outils de signature électronique intégrés, de recommandés. »

alors de **supprimer l'article 9, 3° en projet et d'insérer** cette fonctionnalité dans l'article 7 en projet.

11. En outre, par souci d'exhaustivité, l'Autorité estime que la formulation de la phrase au début de l'article 9 jusqu'au deux points (« *Pour mener à bien son objectif visé à l'article 7, le service désigné par le Gouvernement conformément à l'article 8 poursuit les finalités suivantes* ») gagnerait en clarté si elle prévoyait non pas que le service concerné poursuit les finalités mais que les traitements de données réalisés par le guichet visé poursuivent les finalités. En effet, la finalité est poursuivie par un traitement de données et non par le service gestionnaire du guichet digital, qui agit en qualité de responsable du traitement des traitements de données effectués par le biais dudit guichet. Il conviendrait dès lors de **reformuler la phrase au début de l'article 9 en projet** en ce sens.

2. Art. 8 du projet

12. L'article 8 du projet entend insérer un **nouvel article 10** dans le décret du 3 avril 2014. L'**article 10, §1^{er}** désigne le service gestionnaire du guichet digital qui sera désigné par le Gouvernement conformément à l'article 8, en tant que responsable du traitement « *pour la gestion des comptes des usagers* ».
13. Il revient au demandeur de s'assurer que la désignation du responsable du traitement pour les traitements de données envisagés soit conforme à la réalité des faits et que la formulation choisie reflète bien cette réalité. En effet, il convient de rappeler que si la détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD, il importe que la désignation des responsables du traitement soit adéquate au regard des circonstances factuelles⁷. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, *dans les faits*, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement. Dans ce contexte, la formulation « *pour la gestion des comptes des usagers* » est susceptible de porter à confusion, dans la mesure où (i) elle est rédigée en des termes larges (quels sont les traitements de données concrètement visés par cette gestion?) et (ii) où elle peut être interprétée comme limitant la responsabilité du traitement du service gestionnaire du guichet digital à la seule gestion des

⁷ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p. 10 et suiv. (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1. <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf>

comptes des usagers et comme ne visant pas, par conséquent, par exemple, la communication de données entre l'utilisateur et le service compétent chargé de la démarche administrative qu'il a initié ou encore la collecte de données issues du Registre national. Il revient dès lors au demandeur de **s'assurer que la désignation dans le projet du responsable du traitement pour les traitements de données envisagés correspond bien à ce qui concrètement visé et, d'adapter, le cas échéant le projet en conséquence** (par exemple, en formulant de manière plus claire et précise ce qui est visé par « *la gestion des comptes des usagers* »).

14. **L'article 10, §2** en projet est libellé comme suit :

« Pour atteindre les finalités fixées par le présent décret, le service désigné par le Gouvernement conformément à l'article 8 est autorisé à traiter :

1° Pour les personnes physiques :

a) le numéro d'identification au Registre National aux fins d'identification univoque de la personne physique en vue d'assurer une bonne gestion des démarches de l'utilisateur, de son compte actif et de l'accès à ses propres données ainsi que les données visées à l'article 3, 1°, 2°, 5° et 17°, de la loi du 8 août 1983 relative au registre national des personnes physiques ;

b) le numéro d'identification de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale visé par l'article 8, § 1er, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la Sécurité sociale aux fins d'identification univoque de la personne physique lorsqu'elle n'est pas inscrite au Registre national en vue d'assurer une bonne gestion des démarches de l'utilisateur, de son compte actif ainsi que de l'accès à ses propres données ;

c) l'année d'imposition relative à l'avertissement extrait de rôle du chef de ménage (N-2 par rapport à l'année en cours) ;

d) le numéro de l'extrait de rôle du chef de ménage ;

e) l'identifiant de l'avertissement extrait de rôle »

15. Le principe de prévisibilité requiert que les données traitées soient liées à la finalité pour la réalisation de laquelle il est nécessaire de les traiter. L'Autorité salue le fait que le projet décrive la finalité concrète poursuivie par la collecte du numéro d'identification du Registre national ainsi que le numéro d'identification de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale. Il conviendrait de faire de même pour ce qui concerne les autres données mentionnées à l'article 10, §2, 1°, a), à savoir les nom et prénom, la date de naissance, la résidence principale et les coordonnées qu'il a communiquées au Registre national sur base volontaire⁸. Il y aurait lieu de **compléter le projet** afin d'y préciser que la **finalité poursuivie** par la collecte de ces données est, ainsi que cela ressort du commentaire de l'article ainsi que de l'économie du projet, de **préremplir les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur dans le cadre des démarches administratives qu'il a initiées**.

⁸ Pour ce qui concerne la collecte du lieu de naissance, également prévue à l'article 10, §2, 1°, a), en projet, voir le point 18 ci-dessous.

16. Dans ce contexte, une formulation telle que « *pour atteindre les finalités fixées par le présent décret* » (sans faire de distinction selon la finalité poursuivie) au début de l'article 10, §2, peut porter à confusion, dans la mesure où elle ne fait pas de distinction selon la finalité poursuivie. Il conviendrait de **supprimer cette expression** (« *pour atteindre les finalités fixées par le présent décret* ») et de **relier la finalité concrète qui est poursuivie aux données nécessaires** à la réalisation de celle-ci, ainsi que cela est suggéré ci-dessus.
17. L'Autorité rappelle également qu'en vertu du principe de minimisation des données, seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie peuvent être traitées et qu'il incombe au responsable du traitement de s'assurer que tel est bien le cas, en application du principe d'« *accountability* » (article 5.2 du RGPD).
18. Ainsi, suite à une information complémentaire⁹ quant au caractère nécessaire et pertinent du **lieu de naissance**¹⁰ afin de préremplir les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur, l'Autorité prend acte de ce que cette donnée ne sera *in fine* pas collectée. Il convient dès lors de **la supprimer** du projet.
19. L'Autorité a également interrogé le demandeur quant au **caractère nécessaire et pertinent des données visées à l'article 10, §2, c) à e)** en projet du décret du 3 avril 2014, afin de préremplir les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur, il a été répondu que « *Si une demande de subside est demandée sur pied d'une législation et si le calcul du subside est basé sur les revenus, cette donnée est nécessaire, elle ne sera donc collectée dans le processus administratif que si l'utilisateur qui utilise mon espace est concerné par cette nécessité. Dès lors qu'elle n'est pas nécessaire pour l'accès générique à mon espace et qu'elle sera traitée postérieurement sur une autre base légale, elle nous semble pouvoir être supprimée du projet.* »
20. L'Autorité partage l'approche du demandeur eu égard à la portée générale du projet, qui est, ainsi que cela a été souligné ci-dessus, de permettre un échange électronique sécurisé entre l'utilisateur et l'administration concernée de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ainsi, par exemple, les traitements de données effectués pour traiter une demande de subside introduite par le biais du guichet digital seront en effet toujours fondés sur le projet ainsi que sur la norme régissant la mission d'intérêt public d'octroi de subside conféré à l'administration concernée. Il y a dès lors

⁹ Le demandeur a en effet indiqué que « *La donnée lieu de naissance était reprise dans certains formulaires papiers de l'enseignement, ce qui a amené à l'insérer dans le texte. Vérification faite auprès de l'équipe technique de Mon Espace, la donnée ne sera in fine pas collectée ou utilisée, dès lors cette mention sera supprimée dans le projet.* »

¹⁰ L'Autorité en profite pour souligner que le lieu de naissance est susceptible de révéler l'origine raciale ou ethnique de la personne concernée, laquelle est une catégorie particulière de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1. du RGPD.

lieu de **supprimer les données visées à l'article 10, §2, c) à e) du projet**, ainsi que le propose le demandeur.

21. En outre, eu égard à la finalité consistant à préremplir les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur au moyen de données issues du Registre national, il importe de prévoir explicitement dans l'avant-projet que la connexion au guichet digital unique soit conditionnée à des **schémas d'identification électronique** assurant la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue de l'utilisateur, avec un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8, 2., c) du règlement eIDAS¹¹ ¹². A la date du 19 avril 2023¹³, la Belgique avait notifié deux schémas d'identification électronique : (1) celui des cartes d'identité électronique pour belge et étrangers et (2) l'application mobile itsme, qui garantissent tous les deux un niveau élevé.
22. Par souci de complétude, l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que tout traitement de données doit répondre au principe de nécessité et de proportionnalité¹⁴. Dans ce contexte, si l'intention du demandeur est de non seulement collecter les données issues du Registre national mais aussi de les enregistrer dans le compte actif de l'utilisateur en vue de préremplir les formulaires, il y a lieu de rappeler¹⁵ qu'une telle **duplication de données ne peut pas avoir lieu** eu égard au **risque important au niveau de la qualité des données traitées** (et en conséquence, un risque d'erreurs dans la gestion des démarches administratives basées sur des données erronées)¹⁶ qu'une telle duplication de données est susceptible d'engendrer. Dans le même ordre d'idées, il est approprié, ainsi que cela semble être le cas, à la lumière de l'exposé

¹¹ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 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.

¹² Voir en ce sens l'avis n° 90/2020 du 11 septembre 2020 concernant un avant-projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi, point 10 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-90-2020.pdf>).

¹³ 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 via le lien suivant : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f1437a21-de4e-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-search>

¹⁴ 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.

¹⁵ Voir notamment l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019 portant sur 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 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-65-2019.pdf>), point 13 et l'avis n° 150/2023 concernant un projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation, point 22 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-150-2023.pdf>)

¹⁶ En effet, le recours aux sources authentiques de données, non seulement allège les démarches administratives incombant à la personne concernée mais contribue également – en évitant la multiplication inutile d'enregistrement des données- à ce que les données traitées soient exactes et à jour, conformément à l'article 5.1.d) du RGPD.

des motifs et des informations complémentaires, que le guichet digital se limite à rediriger vers chaque autorité publique compétente la demande/la démarche administrative de l'utilisateur effectuée via ledit guichet et que chaque autorité publique chargée de traiter ladite demande/la démarche administrative collecte les données y relatives.

23. **L'article 10, §3** en projet du décret du 3 avril 2014 prévoit que « *les données visées au §1^{er} sont nécessaires aux finalités visées à l'article 9.* »
24. Si le principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, lu en combinaison avec le principe de prévisibilité, exige qu'une norme encadrant un traitement de données à caractère personnel détermine les données qui sont pertinentes, adéquates et limitées à ce qui est nécessaire pour réaliser les finalités poursuivies, il n'est en revanche requis qu'une disposition prévoit expressément que les données visées sont nécessaires aux finalités poursuivies. Il conviendrait dès lors de **supprimer l'article 10, §3** en projet. Libre au demandeur de souligner ce point dans l'exposé des motifs s'il le souhaite.
25. **L'article 10, §4**, en projet confère au Gouvernement la compétence de préciser certains éléments dans le cadre du traitement qui y est visé, dont les modalités d'exercice des droits des personnes concernées et les éventuelles limitations (art. 10, §4, 4^o en projet).
26. L'Autorité souhaite rappeler à cet égard que l'article 23 du RGPD autorise les États membres à limiter la portée des droits des personnes concernées, à condition toutefois que **cette limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux** et qu'elle constitue une **mesure nécessaire et proportionnée** dans une société démocratique pour atteindre un des objectifs légitimes énoncés par l'article 23.1 du RGPD, comme par exemple, la sécurité nationale, la sécurité publique, ou encore d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale, en particulier une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique.
27. Afin de déterminer la portée de la marge d'appréciation dont le législateur bénéficie dans ce cadre, il importe de rappeler la jurisprudence de la Cour de justice concernant l'article 13 de la Directive 95/46/CE qui prévoyait également la possibilité de limiter les droits des personnes concernées. Dans l'arrêt *Smaranda Bara*, la Cour a confirmé que ces limitations ne pouvaient être instaurées que par « *des mesures législatives* »¹⁷. Ultérieurement, la Cour a précisé que les États membres

¹⁷ Cour de justice, 1^{er} octobre 2015 (C-201/14), *Smaranda Bara e.a.*, § 39 ; Cour de justice, 27 septembre 2017 (C-73/16), *Pušár*, § 96.

ne pouvaient adopter ces exceptions que pour autant qu'elles soient « *nécessaires* »¹⁸. Vu l'intention inchangée du législateur européen d'assurer un niveau élevé de protection des données personnelles¹⁹, les limitations aux droits des personnes concernées doivent être strictement nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi²⁰. La nécessité et la proportionnalité de ces limitations doivent donc être interprétées de manière restrictive²¹.

28. **L'article 10, §6** en projet prévoit que « *Toute autorité publique, agissant en qualité de responsable de traitement pour ses propres finalités, qui traite une démarche administrative initiée par un usager au moyen du Guichet digital unique utilise le numéro d'identification du Registre National afin de permettre l'identification unique de l'utilisateur et faciliter la consultation d'autres sources authentiques en utilisant le numéro d'identification du Registre national comme clé unique* ».
29. Il ressort du commentaire de cette disposition qu'il s'agit de dispenser les autorités publiques qui mettent un formulaire à disposition sur le guichet digital unique de devoir avoir leur propre autorisation d'utiliser le numéro de Registre national et de permettre une identification certaine de l'utilisateur ainsi que la consultation de sources authentiques aux fins de compléter le dossier.
30. Afin d'atteindre un niveau adéquat de prévisibilité, il conviendrait de **compléter l'article 10, §6** en projet afin d'y **mentionner la finalité de la consultation de sources authentiques**, à savoir de compléter le dossier dans la mesure de ce qui est strictement nécessaire et pour autant que l'autorité publique concernée soit légalement habilitée à consulter la source authentique pour l'exercice de ses missions. En effet, il convient de rappeler à toutes fins utiles, que la consultation d'une source authentique par une autorité publique n'est permise que pour autant que cette autorité soit légalement habilitée à y accéder en vertu de la norme organique de cette source authentique dans la mesure de ce qui est nécessaire à l'exercice des missions de service public lui incombant.
31. Pour le surplus, il conviendrait de **remplacer l'expression** « *pour ses propres finalités* » figurant à l'article 10, §6 par « pour l'exécution des missions d'intérêt publique qui lui sont propres ». En effet, ainsi que cela a été relevé ci-dessus au point 11 c'est le traitement de données (et non l'administration en tant que responsable du traitement) qui poursuit une finalité.

¹⁸ Cour de justice, 7 novembre 2013 (C-473/12), *IPI c. Englebert*, § 32.

¹⁹ Considérant 10 du RGPD, considérant 10 de la Directive 95/46/CE.

²⁰ Ibid., § 39.

²¹ Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 *concernant un avant-projet de loi instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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* et plus spécifiquement ses considérants 36 à 38.

3. Art. 9 du projet

32. L'article 9 du projet entend insérer un **nouvel article 11** dans le décret du 3 avril 2014 portant sur les traitements ultérieurs de données.
33. Interrogé quant à l'articulation entre les deux alinéas de **l'article 11, §2 en projet**²², le demandeur a répondu que suite à la question et après relecture de la disposition, ces deux alinéas pourraient être fusionnés et reformulés en ces termes : « *Les données traitées par la Communauté française aux fins visées au paragraphe 1er sont, avant tout transfert éventuel et en fonction des objectifs du traitement ultérieur, anonymisées, pseudonymisées ou brutes si les objectifs ne peuvent être atteints par les deux premières méthodes. Les modalités du transfert sont encadrées par un marché public ou sont déterminées dans une convention.* »
34. L'Autorité prend note de ce changement de formulation qui est plus claire que la formulation initiale. Elle recommande de viser les finalités du traitement ultérieur, en lieu et place de viser les « des objectifs ». En effet, ainsi que cela a été indiqué ci-dessus aux points 11 et 31 du présent avis, un traitement de données poursuit une finalité (et non un « objectif »). Il convient dès lors de **reformuler l'article 11, §2 en projet** en ce sens.
35. **L'article 11, §3 en projet**, prévoit que les données à caractère personnel traitées dans le cadre du traitement visé à l'article 10 peuvent être traitées ultérieurement par des tiers à des fins autres que des fins de recherche scientifique ou historique ou statistiques, en application de réglementation nationale en vigueur.
36. Il convient de relever à cet égard que l'encadrement légal de tels traitements ultérieurs de données est soumis non seulement au respect des **principes de prévisibilité et de légalité** consacrés par les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution (qui requiert que les éléments essentiels, en particulier, la finalité et les catégories de données traitées, soient prévus par une loi), mais doit aussi constituer une **mesure nécessaire et proportionnée** dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23 du RGPD.

²² Cette disposition est libellée comme suit dans le projet :

« §2. *Les données traitées par la Communauté française [à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques] sont, avant tout transfert éventuel, anonymisées ou, si les objectifs visés par le traitement ne peuvent pas être atteints avec une anonymisation, elles sont pseudonymisées.*

Les données à caractère personnel transférées aux opérateurs externes aux fins visées au paragraphe 1er sont, en fonction des objectifs du traitement, anonymisées, pseudonymisées ou brutes. Les modalités du transfert sont encadrées par un marché public ou sont déterminées dans une convention. »

4. Article 10 du projet

37. L'article 10 du projet entend insérer un **nouvel article 12** dans le décret du 3 avril 2014, rédigé comme suit :

« Les données nécessaires à l'exercice des missions du service désigné par le Gouvernement conformément à l'article 8 sont collectées conformément à l'accord de coopération du xx/xx/xxxx relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque-Carrefour d'échange de données.

A défaut de sources authentiques disponibles ou de données accessibles auprès de la BCED, les données sont collectées auprès d'un autre intégrateur de services, mis en place par l'Etat fédéral ou une entité fédérée. A défaut de données auprès d'intégrateurs de services, les données sont collectées auprès des autorités publiques.

A défaut de données auprès des autorités publiques, les données sont directement collectées auprès des structures juridiques détenant la donnée ou, à défaut, auprès de l'utilisateur. »

38. Il ressort du commentaire de cet article qu'il s'agit de fixer « selon un principe de cascade, les règles applicables, d'une part, dans l'hypothèse où les données collectées par le gestionnaire du guichet digital unique ne sont pas issues d'une source authentique accessible auprès de la BCED et, d'autre part, dans l'hypothèse où les données collectées par le gestionnaire du guichet digital unique ne sont issues d'une source authentique accessible auprès de la BCED ni d'une source authentique accessible auprès d'un autre intégrateur de services fédéral ou fédéré.
- Cette disposition précise également qu'à défaut de source authentique accessible auprès d'un intégrateur de services auquel le gestionnaire du guichet digital unique a accès, ce dernier devra collecter les données auprès de l'utilisateur directement. »*

39. L'Autorité ne comprend pas vraiment la pertinence et la nécessité de mettre en place un tel système de règles en cascade pour la collecte des données nécessaires à l'exercice des missions du gestionnaire du guichet digital unique, dès lors que l'encadrement légal des traitements de données envisagés dans le cadre du projet doit tenir compte, dans la mesure de ce qui est nécessaire, du droit positif existant. En effet, l'objet du projet (ainsi que cela ressort de l'exposé des motifs, de la Note au Gouvernement et des informations complémentaires) est de fonder légalement l'accès par le gestionnaire du guichet digital à certaines données du Registre national, afin de préremplir les formulaires nécessaires dans le cadre des démarches administratives initiées par l'utilisateur. Aucune autre collecte indirecte de données (auprès d'une autre source de données) par le gestionnaire du guichet digital n'est prévue par le projet. Or, un tel accès aux données du Registre national est déjà encadré à suffisance dans le cadre du projet et en application de la loi

du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*²³. Dans ces conditions, l'Autorité est donc d'avis que **l'article 12 en projet doit être omis**.

40. Cela étant dit, si le législateur devait prévoir une interaction entre le projet et le futur accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque-Carrefour d'échange de données²⁴, il reviendra au demandeur d'évaluer la nécessité d'adapter le projet selon l'évolution du droit positif afin que la collecte de données issues du Registre national par le gestionnaire du guichet digital unique dans le cadre du projet soit encadrée de manière adéquate.

5. Art. 4 du décret du 3 avril 2014

41. L'article 4, alinéa 2 du décret précité habilite le *Gouvernement* à *déterminer les conditions* à respecter pour considérer qu'une autorité publique ou un usager a accepté de communiquer uniquement par voie électronique. L'article 4, alinéa 3 prévoit que l'autorité publique doit également lui donner la possibilité de *s'opposer* à toute communication ultérieure par voie électronique.
42. Ainsi que l'Autorité l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, l'accord de l'utilisateur pour qu'une autorité publique lui communique des informations par la voie électronique ne constitue pas la base de licéité de ces traitements de données à caractère personnel : la base de licéité est en effet la nécessité pour cette autorité publique d'exécuter la mission d'intérêt public qui lui est attribuée (article 6.1.e) du RGPD) ou le respect d'une obligation légale lui incombant (article 6.1.c) du RGPD). L'accord de l'utilisateur constitue donc une **garantie complémentaire appropriée**. En ce qui concerne les caractéristiques que doit revêtir cet accord, il doit être **libre, éclairé, univoque et spécifique**, comme toute manifestation de volonté et être donné **préalablement** à la transmission d'informations par voie électronique.
43. Il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, c'est une **norme de rang législatif** (et non de rang réglementaire) qui doit **déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé** et que cette norme législative doit ainsi, en tout cas, **fixer les éléments essentiels**

²³ En vertu de l'article 5, §1^{er}, 1^o de la loi précitée, l'autorisation d'accéder aux informations visées à l'article 3, alinéas 1er à 3 ou d'en obtenir communication, sont accordées par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions « *aux autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître* » en vertu « *d'un décret* ».

²⁴ A toutes fins utiles, voici l'avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023 portant sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-143-2023.pdf>)

du traitement (principes de légalité et de prévisibilité)²⁵. L'Autorité recommande dès lors au demandeur d'**envisager la possibilité de modifier également l'article 4** du décret du 3 avril 2014 afin **d'y déterminer les conditions** dans lesquelles il pourra être considéré qu'un usager a **accepté** de communiquer avec l'autorité publique uniquement par voie électronique, en lieu et place de conférer cette compétence au Gouvernement.

44. En ce qui concerne le régime juridique applicable à cet accord, il importe de garantir à l'utilisateur qu'il puisse **retirer son accord pour/s'opposer** à toute communication ultérieure par voie électronique à tout moment et ce, de manière aussi simple qu'il a pu le donner, par tout moyen de communication approprié à la situation. Cela implique que les autorités publiques visées doivent informer clairement l'utilisateur des modalités spécifiques selon lesquelles ce retrait/cette opposition peut être réalisé(e) (et pas seulement de la possibilité d'exercer ce retrait/cette opposition).
45. De plus, ainsi que l'Autorité l'a déjà explicité à plusieurs reprises²⁶ dans ses avis relatifs à l'encadrement de l'eBox, il convient de conférer à l'utilisateur un droit au retrait de son accord/de s'opposer, tant de manière globale que de manière spécifique, c'est-à-dire uniquement à l'égard d'instances publiques déterminées et spécifiques, voire même par type de services offerts par une même instance dans l'hypothèse où l'instance en question poursuit différents types de missions de services publics distincts les uns des autres. Il est en effet important que les usagers puissent choisir les autorités publiques avec lesquelles ils souhaitent communiquer par voie électronique.
46. Dans ces conditions, l'Autorité **recommande au demandeur d'adapter l'actuel article 4 du décret du 3 avril 2014** à lumière des recommandations émises ci-dessus, dès lors que l'intention du projet est de donner un cadre légal approprié au guichet digital unique.

6. Art. 2 du projet

47. L'article 2 du projet vise à compléter l'article 1^{er} du décret du 3 avril 2014 qui définit certaines notions. Ainsi, le projet entend insérer audit article 1^{er} les définitions des notions « *données à*

²⁵ Voir également en ce sens, l'avis 52.981/4 du 25 mars 2013 du Conseil d'Etat 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 selon lequel « *c'est au législateur de déterminer, dans ses éléments essentiels, une procédure précise au terme de laquelle il pourrait être établi de manière univoque que le « destinataire » a donné son consentement éclairé à ce que, à l'égard de l'autorité publique concernée, des notifications emportant des effets de droit puissent être réalisées par l'autorité publique uniquement par voie électronique.* »

²⁶ Voir l'avis n° 165/2019 concernant un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle points, 12 et 13 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-165-2019.pdf>); avis n° 169/2022 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, point 11 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-169-2022.pdf>); avis n° 253/2022 portant sur l'article 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, point 19 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-253-2022.pdf>).

caractère personnel»²⁷, « *responsable du traitement* »²⁸ et « *sous-traitant* »²⁹. Ces notions font déjà l'objet d'une définition par le RGPD qui est directement applicable dans l'ordre juridique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Par conséquent, en définissant ces notions, le projet n'apporte pas de réelle plus-value en termes de prévisibilité. En outre, ce faisant, cette disposition viole l'interdiction de retranscription du RGPD³⁰. Il conviendrait dès lors **de supprimer du projet la définition des trois notions précitées.**

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime qu'il y a lieu d'adapter le projet comme suit :

- Préciser la finalité visée à l'article 9, 2^o en projet afin d'y indiquer quelles sont les données collectées et par qui est-ce que le formulaire à préremplir est mis à disposition (point 9) ;
- supprimer la finalité visée à l'article 9, 3^o en projet et l'insérer à l'article 7 en projet (point 10) ;
- reformuler la phrase au début de l'article 9 en projet jusqu'au deux points (« *Pour mener à bien son objectif visé à l'article 7, le service désigné par le Gouvernement conformément à l'article 8 poursuit les finalités suivantes* ») afin de prévoir que ce sont les traitements réalisés par le guichet visé (et non le service désigné par le Gouvernement) qui poursuivent les finalités (point 11) ;
- s'assurer que la désignation dans le projet du responsable du traitement pour les traitements de données envisagés correspond bien à ce qui concrètement visé et adapter le cas échéant le projet (point 13) ;
- supprimer l'expression « pour atteindre les finalités fixées par le présent décret » figurant au début de l'article 10, §2, en projet et relier la finalité concrète qui est poursuivie aux données nécessaires (points 15 et 16) ;
- supprimer la collecte du lieu de naissance prévue à l'article 10, §2, 1^o, a) en projet (point 18) ;
- supprimer les données visées à l'article 10, §2, c) à e) du projet (point 20) ;

²⁷ « toute information visée à l'article 4, 1) du RGPD » (art. 1^{er}, 6^o en projet du décret du 3 avril 2014)

²⁸ « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement au sens de l'article 4, 7) du RGPD » (art. 1^o, 9^o en projet du décret du 3 avril 2014)

²⁹ « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement au sens de l'article 4, 8^o du RGPD » (art. 1^{er}, 10^o en projet du décret du 3 avril 2014)

³⁰ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

- prévoir explicitement dans le projet que la connexion au guichet digital unique soit conditionnée à des schémas d'identification électronique assurant la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue de l'utilisateur, avec un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8, 2., c) du règlement eIDAS (point 21) ;
- supprimer l'article 10, §3, en projet (point 24) ;
- compléter l'article 10, §6 en projet afin d'y mentionner la finalité de la consultation de sources authentiques (point 30) ;
- remplacer l'expression « *pour ses propres finalités* » figurant à l'article 10, §6, en projet par « pour l'exécution des missions d'intérêt public qui lui sont propres » (point 31) ;
- reformuler l'article 11, §2, en projet, tel que le demandeur l'a proposé, en veillant à se référer aux finalités du traitement, en lieu et place des « objectifs » du traitement (points 33 et 34) ;
- omettre l'article 12 en projet (point 39) ;

recommande en ce qui concerne les articles 2 et 4 du décret du 3 avril 2014 :

- d'adapter l'actuel article 4 du décret du 3 avril 2014 à lumière des recommandations émises aux points 42 à 46 ;
- supprimer à l'article 2 du projet la définition des notions de « *données à caractère personnel* », « *responsable du traitement* » et « *sous-traitant* » (point 47).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice