



## Avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019

**Objet:** demande d'avis relative 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 (CO-A-2019-147).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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 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 la Vice-Présidente du Gouvernement wallon, Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, Alda Greoli, reçue le 27/06/2019;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données;

Émet, le 4 septembre 2019, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE**

1. La Vice-Présidente du Gouvernement wallon, Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative consulte l'Autorité pour avis à propos de deux avant-projets de décret : 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 [**le projet**], et 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, [**le projet 138**], ensemble [**les projets**].

2. Quant aux règles qu'ils fixent, les projets sont similaires et comme leurs intitulés l'indiquent, c'est quant à leurs champs d'application respectifs qu'ils divergent, conformément aux règles répartitrices des compétences. A ce sujet, peuvent être comparés les articles 1<sup>er</sup> et 2 respectivement du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes [**le décret**] et du 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 [**le décret 138**], qui définissent différemment le concept d'autorité publique, ensemble [**les décrets**]. Dans ce contexte, le présent avis est essentiellement rédigé sur la base du projet et du décret et vaut *mutatis mutandis*, pour le projet 138 et le décret 138 aux dispositions desquelles il est renvoyé.

3. Les projets ont pour objectif, selon leurs exposés des motifs, la concrétisation de l'adhésion de la Région wallonne à l'eBox fédérale, service qui pourra coexister avec en Wallonie, « Mon Espace » qui « permet déjà d'accéder aux documents liés à la démarche administrative numérisée », et ainsi offrir à l'utilisateur une « solution supplémentaire d'échange de messages avec les différentes administrations publiques »<sup>1</sup>.

4. Selon la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox [**loi eBox**], eBox est « le service proposé par le service public fédéral compétent en matière d'Agenda numérique permettant aux utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des

---

<sup>1</sup> « Mon Espace » n'entre pas en ligne de compte dans le cadre de la présente analyse.

personnes physiques ou leurs représentants et le service proposé par l'Office national de sécurité sociale qui permet à des utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des titulaires d'un numéro d'entreprise tels que définis à l'article III.16 du Code de droit économique ou leurs représentants »<sup>2</sup>. Le site internet eBox précise que « My e-box est une interface sécurisée qui permet de consulter et de gérer les documents qui vous sont mis à disposition par les institutions publiques et par les organismes avec une mission de service public dans my e-box »<sup>3</sup>.

5. Sur le plan procédural, le demandeur a tout d'abord entrepris d'adhérer à l'eBox via deux projets d'arrêtés du Gouvernement wallon fondés respectivement sur les articles 3, paragraphe 3, et 4, paragraphe 3, du décret et du décret 138 précités. Le Conseil d'Etat a toutefois été d'avis que ces dispositions et la loi eBox<sup>4</sup> ne suffisaient pas à fonder l'organisation de l'adhésion de la Région wallonne au système eBox, une telle adhésion impliquant « en effet, que soient réglées diverses autres questions qui, en ce qui concerne les utilisateurs relevant de l'autorité fédérale, sont réglées par les articles 5, 8 et 10 de la [loi eBox] »<sup>5</sup>. Et dans « la mesure où il convient d'autoriser un traitement de données à caractère personnel[...] ou d'en régler les éléments essentiels de mise en œuvre[...], le Gouvernement ne dispose pas d'un fondement juridique suffisant au vu [des décrets précités] et compte tenu du principe de légalité applicable en la matière[...] »<sup>6</sup>.

6. Selon l'exposé des motifs de l'article 3 du projet<sup>7</sup>, celui-ci a « pour objectif d'adhérer à l'eBox (paragraphe 1<sup>er</sup>) et de fixer le cadre juridique de cette adhésion de la Région au système de l'eBox. Les paragraphes 2 et 3 sont l'équivalent des articles 5 et 6 de la [loi eBox]. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces articles dans le projet de loi ». Quant à l'article 4 du projet<sup>8</sup>, il « reproduit les articles 8 et 10 de la [loi eBox]. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces articles dans le projet de loi ».

## **II. EXAMEN DU PROJET**

### **II.1. Considérations préliminaires**

#### **II.1.1 Plus-value de l'eBox**

---

<sup>2</sup> Article 2, 3<sup>o</sup>, de la loi eBox.

<sup>3</sup> Voir <https://mye-box.be/fr/faq/qu-est-ce-que-my-e-box>, consulté le 2 juillet 2019.

<sup>4</sup> Ou d'autres éventuelles dispositions de droit fédéral.

<sup>5</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 65.807/4 du 25 avril 2019, p. 5, et avis du Conseil d'Etat n° 65.808/4 du 25 avril 2019, p. 5.

<sup>6</sup> Références omises, *ibid.*

<sup>7</sup> Il en est de même, concernant l'article 4 du projet 138.

<sup>8</sup> Il en est de même, concernant l'article 5 du projet 138.

7. L’Autorité souhaite tout d’abord reconnaître les avantages qu’apportent l’utilisation de l’eBox pour les usagers des services publics en termes de digitalisation des communications des autorités publiques à leur attention et de sécurisation desdites communications.

### **II.1.2. Transparence et légalité : obligation du législateur**

8. L’Autorité a déjà pu rappeler à plusieurs reprises<sup>9</sup> qu’en vertu des principes de transparence et légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, un décret doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé<sup>10</sup>, et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données<sup>11</sup> et les personnes y ayant accès<sup>12</sup>. Lorsque la base juridique du traitement repose sur une norme de droit national telle un décret, l’article 6, 3. du RGPD exige également spécifiquement que les finalités du traitement des données soient définies dans cette norme.

### **II.1.3. Répartition des compétences : marge de manœuvre du législateur**

9. En matière de répartition de compétences, dans son avis prononcé dans le processus législatif relatif à la LCA (les références citées par le Conseil d’Etat sont omises ci-après), le Conseil d’Etat a rappelé ce qui suit<sup>13</sup> : la « Cour constitutionnelle et la section législation du Conseil d’Etat jugent désormais qu’il appartient [...] à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits fondamentaux définis par des normes supérieures [...], dans les matières qui lui ont été attribuées [...] »<sup>14</sup>. Ainsi, « [s]i les entités fédérées, chacune pour ce qui la concerne, adoptent des dispositions pour le traitement des données dans le cadre d’activités qui relèvent de leurs compétences – sachant que les articles 6, paragraphes 2 et 3, 9, paragraphe 4, du [RGPD] permettent l’adoption de dispositifs spécifiques –, elles sont habilitées à créer des autorités de contrôle de ces règles spécifiques »<sup>15</sup>. Cela étant, quant à l’adoption de ces dispositifs spécifiques, le Conseil d’Etat a également rappelé que la

<sup>9</sup> Voir entre autres, avis de l’APD n° 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, points 5-6.

<sup>10</sup> En ce sens récemment, lire Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 et s. et point B.13.3 en particulier.

<sup>11</sup> La Cour Constitutionnelle a admis que le « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

<sup>12</sup> Lire par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 et s.

<sup>13</sup> Voir également les développements dans avis de l’APD n° 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, points nos 25 et s.

<sup>14</sup> Avis du Conseil d’Etat n° 61.267/2/AV, du 27 juin 2017, point n° 3, p. 7.

<sup>15</sup> *Ibid.*, point n° 7.1, p. 12.

loi fédérale (désormais la LTD) doit être prise en compte par les entités fédérées et constitue la réglementation minimale pour toute matière<sup>16</sup>. Autrement dit, une entité fédérée ne pourra pas mettre en œuvre des règles moins protectrices des personnes concernées en matière de traitement de données à caractère personnel (mais bien des règles plus strictes).

10. Dans le contexte de l'eBox et du choix du législateur fédéral de permettre aux entités fédérées d'y adhérer<sup>17</sup>, le Conseil d'Etat relève qu'il « appartiendrait alors à chaque entité fédérée ayant adhéré au système de l'eBox de prévoir les conséquences de cette adhésion par des règles qui lui sont propres et qui seront adoptées dans son champ de compétences ainsi qu'au niveau de compétence approprié[...] »<sup>18</sup>, étant entendu qu'il « va sans dire qu'en tout état de cause, dans ce cas, les utilisateurs<sup>19</sup> qui auront opté pour le système de la messagerie électronique par le biais de l'eBox devront respecter le [RGPD...] et la [LTD] »<sup>20</sup>.

### II.1.3. Conclusion dans le cas d'espèce

11. Il découle des considérations précédentes que dans le cas d'espèce, sur le plan théorique, la « réglementation minimale » (ou le « cadre minimal et général »<sup>21</sup>) en matière de protection des données dans laquelle s'inscrit la marge de manœuvre du demandeur légiférant dans son domaine de compétences, c'est-à-dire les utilisateurs autorités publiques wallonnes de l'eBox et les effets reconnus en droit wallon à l'utilisation de l'eBox, est constituée de la LTD et du RGPD, et non des dispositions relatives au traitement de données qui seraient consacrées dans la loi eBox. Ce constat s'inscrit dans la logique du raisonnement similaire déjà soutenu par l'Autorité dans le cadre de la statistique publique wallonne, non contredite par le Conseil d'Etat<sup>22</sup>. C'est dans cette marge de manœuvre que le demandeur doit se conformer aux principes de transparence et de légalité rappelés plus haut, en déterminant les règles qui lui sont propres, le cas échéant en s'inspirant, s'il le souhaite, des dispositions qui seraient consacrées dans la loi eBox, et en ayant égard à la position déjà exprimée quant à l'avant-projet de cette dernière, par la Commission de la Protection de la Vie Privée [CPVP]<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> *Ibid.*, points nos 4.2-5, pp. 8-12.

<sup>17</sup> Voir article 12 de la loi eBox, selon lequel « Sous les conditions et selon les modalités déterminées par les Régions et les Communautés, les Régions, les Communautés, les autorités locales et les instances qui dépendent d'elles peuvent utiliser l'eBox », et avis du Conseil d'Etat n° 65.807/4 du 25 avril 2019, p. 4.

<sup>18</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 64.506/4 du 19 novembre 2018, p. 5.

<sup>19</sup> Pour rappel, les utilisateurs sont définis à l'article 2, 1°, de la loi eBox et sont les autorités publiques qui utilisent l'eBox, pas les personnes concernées.

<sup>20</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 64.506/4 du 19 novembre 2018, p. 5, note de bas de page n° 4, italiques ajoutés par l'Autorité.

<sup>21</sup> Voir plus haut, la note de bas de page n° 13.

<sup>22</sup> Voir l'avis de l'APD n° 29/2019 du 6 février 2019 relatif à un avant-projet de décret modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, point n° 13, et avis du Conseil d'Etat n° 65.206/2 du 21 février 2019.

<sup>23</sup> Avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques.

## **II.2. Analyse des dispositions du projet**

### **II.2.1. Finalité et fondement des traitements : portée générale des projets**

12. Dans la lignée de ce qu'a explicité la CPVP dans son avis rendu au sujet de l'avant-projet de loi eBox<sup>24</sup>, l'Autorité est également d'avis que des projets tels que ceux en cause ne pourront suffire seuls à fonder les traitements de données à caractère personnel qu'ils impliquent. En effet, au regard de leur portée générale et de leur large finalité accessoire (permettre un échange électronique sécurisé de données entre citoyens et autorités publiques, dans le cadre des missions de celles-ci<sup>25</sup>), leur application sera toujours sollicitée à l'appui d'autres textes normatifs qui définiront des éléments essentiels du traitement (tels que les données concernées, la finalité de l'échange de données et la durée de conservation des données). Autrement dit, les échanges d'informations via l'eBox seront systématiquement fondés *in casu*, conformément à l'article 6, 1., c) ou e), sur les règles qui régissent la compétence de l'autorité publique concernée par l'échange d'informations. Il ne peut ainsi être attendu des projets qu'ils régissent l'ensemble des éléments essentiels des traitements de données dans le contexte desquels ils s'appliqueront.

### **II.2.2. Liberté de choix du citoyen**

13. Dans ce contexte par ailleurs, comme la CPVP l'a également rappelé<sup>26</sup>, le recours à l'accord ou au consentement du citoyen ne fondera pas juridiquement le traitement de données en cause, mais constituera une garantie appropriée complémentaire. Ce qui appelle les trois commentaires suivants.
14. Premièrement, il importe que la nécessité ou non de l'accord ou du consentement du citoyen (personne concernée) soit claire selon les hypothèses d'échange de données. L'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret, non modifié par le projet et qui s'appliquera aux échanges via l'eBox une fois le décret modifié, dispose qu'à défaut « de disposition légale, décrétable ou réglementaire contraire, nul ne peut être contraint de poser un acte ou d'entrer en communication avec l'autorité publique, par voie électronique »<sup>27</sup>. L'article 3 du projet qui remplace l'article 6 du décret prévoit, dans le nouvel article 6, paragraphe 3, que « les personnes physiques doivent

---

<sup>24</sup> Avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, points 14 et s.

<sup>25</sup> Voir l'article 6 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, *in fine*, inséré dans le décret par l'article 4 du projet. Voir également l'article 7 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, *in fine*, inséré dans le décret 138 par l'article 5 du projet 138.

<sup>26</sup> Voir plus haut, la note de bas de page n° 24.

<sup>27</sup> Voir l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret 138.

avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox et doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment »<sup>28</sup>. C'est par conséquent en principe sur base volontaire, que le citoyen pourra recourir à l'eBox.

15. L'Autorité souligne toutefois quant aux exceptions à ce principe, qu'elles ne pourraient être consacrées, conformément aux principes de transparence et de légalité déjà rappelés (plus haut, point n° 7), et ce nonobstant la spécificité des projets (plus haut, points n° 11), que dans une norme du rang de loi<sup>29</sup>. En effet, le caractère obligatoire du recours à l'eBox est un élément essentiel des traitements de données à caractère personnel reposant sur celle-ci, s'agissant du fondement juridique même du traitement<sup>30</sup>. Par conséquent, l'article 4 du décret ne pourra permettre de dérogation au principe qui sera consacré dans son nouvel article 6, paragraphe 3<sup>31</sup>, et en conséquence sur ce point, ce même paragraphe 3 ne pourra être « sans préjudice de l'article 4 ».
16. Deuxièmement, la portée accordée à cet accord ou consentement doit ressortir clairement des projets soumis pour avis. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce, le dispositif des projets devant être amélioré sur ce point. A ce sujet, l'Autorité répète l'avis de la Commission de protection de la vie privée (ci-après « la Commission ») relatif au projet de loi eBox. La Commission avait, dans son avis émis 47/2018, privilégié la piste par laquelle un seul consentement global serait donné pour l'utilisation de l'eBox en vue de l'échange électronique de messages avec l'ensemble des instances publiques. Elle avait estimé toutefois que la possibilité devait être donnée aux destinataires de retirer ce consentement à l'égard d'instances publiques déterminées et spécifiques. Les destinataires souhaitant recevoir par la poste les communications d'instances publiques déterminées devaient en effet conserver cette liberté de choix, par exemple afin d'être sûrs que ces messages n'échappent pas à leur attention ou afin de garantir que tous les membres concernés de la famille reçoivent et puissent suivre les informations<sup>32</sup>. Selon la Commission, un tel retrait sélectif et optionnel du consentement doit pouvoir être exercé aussi simplement que le consentement global et doit être indépendant de la possibilité de retirer ce consentement donné de manière globale<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Voir l'article 4 du projet 138 qui remplace l'article 7 du décret 138.

<sup>29</sup> Il peut être relevé que l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret se rapproche de l'article XII.25, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique selon lequel à « défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique ». L'article 4 du décret consacre une version édulcorée de cette disposition dans la mesure où il permet en outre, des dérogations au principe par voie réglementaire. Voir l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret 138.

<sup>30</sup> Ainsi, la disposition juridique qui impose le recours à l'eBox prévoit un traitement de données à caractère personnel.

<sup>31</sup> Pour les mêmes motifs, l'article 5 du décret 138 ne pourra permettre de dérogation au principe qui sera consacré dans son nouvel article 7, paragraphe 4.

<sup>32</sup> Les services publics qui passent à l'échange électronique de messages doivent s'assurer que les messages sont envoyés à toutes les personnes intéressées (par ex. aux parents ou aux tuteurs d'enfants mineurs, aux deux conjoints mariés ou cohabitants, ...).

<sup>33</sup> Voir Avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, points 16 et 17.

17. Le demandeur doit par conséquent clarifier la portée de l'obligation de disposer de « l'accord exprès de la personne » dans l'article 6 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, inséré par l'article 4 du projet dans le décret<sup>34</sup> : cet accord a-t-il pour objet le recours à l'eBox (hypothèse dans laquelle il répèterait le nouvel article 6, paragraphe 3, du décret, en projet<sup>35</sup>) et/ou les données (ou plutôt, une partie des données) qui peuvent être traitées en vue de l'échange électronique d'informations ? Par ailleurs, quant au fait que les personnes physiques<sup>36</sup> « doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox »<sup>37</sup>, il doit être clarifié que cela peut être réalisé en bloc uniquement s'il est offert à ces usagers des services publics utilisateurs de l'eBox la possibilité de retirer leur accord quant à cette utilisation de l'eBox comme moyen de communication à leur égard et ce, pour les instances publiques déterminées et spécifiques de leur choix.
18. Troisièmement, les projets doivent déterminer clairement le régime juridique applicable au consentement ou à l'accord du citoyen. Le choix des termes<sup>38</sup> importe, afin d'éviter toute confusion dès lors que le RGPD dédie un régime spécifique au consentement<sup>39</sup>. S'il n'est pas recouru à ce régime juridique, ce qui n'est pas clair dans les projets<sup>40</sup>, il incombe alors au demandeur, pour des raisons de sécurité juridique, d'établir clairement le régime juridique applicable à l'accord du citoyen<sup>41</sup>. A ce sujet :
- L'Autorité accueille favorablement l'article 6, paragraphe 3, du décret proposé dans l'article 3 du projet<sup>42</sup>, selon lequel le consentement de la personne physique peut être retiré à tout moment<sup>43</sup>, et précise, comme avancé ci-dessus, que ce retrait du consentement doit pouvoir être réalisé de manière aussi aisée que sa fourniture et doit pouvoir être réalisé de manière ciblée pour les communications à l'aide de l'eBox par des instances publiques rejoint la Commission qui a considéré qu'en tout état de cause, les « destinataires qui souhaitent

---

<sup>34</sup> Voir l'article 7 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, inséré par l'article 5 du projet 138, dans le décret 138.

<sup>35</sup> Voir l'article 7, paragraphe 3, du décret 138 en projet.

<sup>36</sup> Par souci de sécurité juridique, les projets devraient faire apparaître clairement toute différence de régime entre les personnes physiques et les personnes morales.

<sup>37</sup> Article 6, paragraphe 3, du décret, en projet. Voir également article 7, paragraphe 3, du décret 138 en projet.

<sup>38</sup> En l'état, ce n'est plutôt qu'implicitement que les dispositifs des projets et décrets prévoient le recours à l'accord ou au consentement du citoyen, voir plus haut, point n° 13 (voir toutefois plus haut, point n° 16, où les termes « accord exprès » sont utilisés).

<sup>39</sup> Voir articles 4, 11), et 7 du RGPD.

<sup>40</sup> Comparer les articles 6, paragraphe 3, et 6 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, nouveaux du décret, en projet, insérés par les articles 3 et 4 du projet. Comparer également les articles 7, paragraphe 3, et 7 *bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, nouveaux du décret 138, en projet, insérés par les articles 4 et 5 du projet 138.

<sup>41</sup> En l'état des projets, il est recouru à la fois aux concepts d'« accord » et de « consentement ».

<sup>42</sup> Voir également l'article 7, paragraphe 3, du décret 138 proposé dans l'article 4 du projet 138.

<sup>43</sup> Cette disposition devra cependant être articulée avec l'article 4, alinéa 3, du décret. Pour ce qui concerne le projet 138, l'articulation devra se faire avec l'article 5, alinéa 3, du décret.



recevoir par la poste les communications d'instances publiques déterminées doivent conserver cette liberté de choix »<sup>44</sup> ; l'article 6*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, inséré par l'article 4 du projet dans le décret, devrait être aligné sur ce principe ;

- Elle est tout aussi favorable à ce que l'accord requis soit préalable et explicite, ou « exprès » comme le demandeur le prévoit dans l'article 6, paragraphe 3, et l'article 6*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, respectivement insérés par les articles 3 et 4 du projet, dans le décret<sup>45</sup> ;
- Concernant, le caractère informé du consentement, sans préjudice des articles 12 à 14 du RGPD qui s'appliquent directement, l'Autorité est d'avis que l'article 6, paragraphe 3, du décret en projet, devrait par souci de clarté, également expressément se référer aux éventuelles « restrictions » et « exigences complémentaires » visées à l'article 2, alinéa 2, du décret, ainsi qu'aux conditions éventuellement fixées par le Gouvernement en vertu de l'article 4, alinéa 2, du décret<sup>46</sup>, et encore le cas échéant, aux « procédés » et « fonctions » visées à l'article 3, paragraphes 2 et 3 du décret<sup>47</sup>.

### **II.2.3. Utilisateurs wallons de l'eBox, responsables du traitement et durée de conservation des données**

19. Ce sont les « autorités publiques » wallonnes telles que définies par le décret<sup>48</sup> et le décret 138<sup>49</sup> (non modifiés sur ce point, par les projets) qui seront les utilisateurs de l'eBox au niveau wallon. Ces définitions sont relativement ouvertes mais ne surprennent pas lorsqu'il s'agit de définir le concept d'autorité publique.

<sup>44</sup> Voir, avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, point n° 17.

<sup>45</sup> Voir l'article 7, paragraphe 3, et l'article 7*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, respectivement insérés par les articles 4 et 5 du projet 138, dans le décret 138.

<sup>46</sup> Quant au projet 138, l'article 7, paragraphe 3, du décret 138 en projet, devrait par souci de clarté, également expressément se référer aux éventuelles « restrictions » et « exigences complémentaires » visées à l'article 3, alinéa 2, du décret 138, ainsi qu'aux conditions éventuellement fixées par le Gouvernement en vertu de l'article 5, alinéa 2, du décret 138.

<sup>47</sup> Voir l'article 4, paragraphes 2 et 3, du décret 138.

<sup>48</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret, les autorités publiques sont : « 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 ».

<sup>49</sup> Selon l'article 2, 1<sup>o</sup>, du décret 138, les autorités publiques sont : « a) la Région wallonne et les organismes d'intérêt public qui en dépendent; b) les C.P.A.S.; c) les organismes qui dépendent directement des institutions visées au a); 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) ».

20. Dès lors qu'en vertu de l'article 2, alinéa 2, du décret, « une communication par voie électronique à une autorité publique n'est admise que si cette autorité a rendu public que l'usage de cette voie de communication est autorisée »<sup>50</sup>, les projets pourraient utilement prévoir, aux fins d'une plus grande transparence, qu'une notification de ce fait est réalisée à l'attention du Gouvernement, et que ce dernier tient une liste à jour et publiquement accessible des autorités qui acceptent l'utilisation de l'eBox.
21. L'article 6*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 4 du projet dans le décret, prévoit qu'en « ce qui concerne les traitements qui sont nécessaires pour chaque mise à disposition individuelle de documents, les autorités publiques qui rendent des documents accessibles via l'eBox sont des responsables du traitement tels que définis dans le [RGPD]. En cette qualité, elles déterminent le délai de conservation des documents mis à disposition »<sup>51</sup>. Cette disposition appelle les deux commentaires suivants.
22. Premièrement, à propos des « instances publiques » visées dans le projet de loi eBox, qui dans la présente espèce, sont les autorités publiques juste évoquées, la CPVP avait souligné qu'il n'était « pas exclu que des instances publiques utilisent l'eBox en qualité de sous-traitant, selon le contexte où elles le font »<sup>52</sup>. Ceci est particulièrement vrai eu égard à la largesse de la finalité poursuivie par l'eBox et les projets, et au fait que les projets ne suffiront pas eux-mêmes, à fonder les traitements de données qui auront lieu via l'eBox (voir plus haut, point n° 11). S'il est bien nécessaire de préciser dans la loi eBox, que l'entité offrant le service eBox est responsable des traitements de données à caractère personnel nécessaires à la prestation de ce service<sup>53</sup>, ce sont en principe les règles régissant les missions des autorités publiques utilisatrices concernées qui imputeront à ces autorités la qualité de responsable des traitements des données qu'elles réalisent dans l'exercice de ces missions (sans d'ailleurs que doive être explicitement visé le recours à l'eBox en tant que tel, s'il demeure libre pour le citoyen<sup>54</sup>) ou en d'autres termes, la responsabilité de l'utilisation de l'eBox. Par conséquent, si un commentaire peut être effectué dans l'exposé des motifs à ce sujet, l'Autorité est d'avis que la question de la responsabilité au regard du traitement quant à l'utilisation de l'eBox, peut être omise dans le dispositif du projet.

---

<sup>50</sup> Voir également l'article 3, alinéa 2, du décret 138.

<sup>51</sup> Voir l'article 7*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 5 du projet 138 dans le décret 138.

<sup>52</sup> Avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, point n° 6.

<sup>53</sup> Il s'agit en effet de préciser que les traitements nécessaires à l'offre de l'eBox relèvent de la responsabilité de l'entité qui a pour mission d'offrir ce service. Voir avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, point n° 5, et article 9 de la loi eBox.

<sup>54</sup> Lorsqu'une autorité est chargée d'une mission d'intérêt public nécessitant de communiquer avec le citoyen, les traitements de données nécessaires à une telle communication entreront dans cette finalité (la mission et les objectifs que celle-ci poursuit), et en principe, sa responsabilité au regard de ces traitements découlera du cadre normatif régissant cette mission, soit explicitement dans l'hypothèse d'une bonne mise en œuvre des principes de transparence et de légalité, soit au terme de l'application du RGPD.

23. Deuxièmement, le même commentaire vaut, *mutatis mutandis*, concernant le délai de conservation des documents mis à disposition qui sera déterminé, par les normes applicables à l'autorité publique utilisatrice concernée ou le cas échéant, *in fine*, par le responsable du traitement.
24. Au regard des développements précédents, ce que pourrait plutôt prévoir le dispositif du projet serait une obligation d'information à charge de l'autorité publique qui rend les documents accessibles dans l'eBox au sujet de l'identification du responsable du traitement et de la durée de conservation des formulaires, peu importe sa qualité de responsable du traitement ou non, et en tout état de cause, sans préjudice des articles 12 à 14 du RGPD<sup>55</sup>.

#### **II.2.4. Données traitées**

25. Comme cela a déjà été expliqué (voir plus haut, point n° 11), l'utilisation de l'eBox s'opérant en appui des missions des autorités publiques concernées, les seules données concernées par les présents projets concernent celles qui sont nécessaires pour permettre *l'échange* d'informations entre le citoyen et les autorités publiques *par l'intermédiaire de l'eBox*. A ce sujet, l'article 6*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 4 du projet dans le décret, dispose que « [p]our offrir et gérer l'eBox les autorités publiques qui échangent des messages par la voie électronique par le biais de l'eBox sont autorisées à utiliser les coordonnées, telles que visées à l'article 3, 17°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, les coordonnées collectées au sein du service d'authentification visé à l'article 9 de la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique, avec l'accord exprès de la personne, et le numéro d'identification des personnes physiques inscrites au Registre national, à des fins d'identification et d'authentification de la personne physique et à des fins de communication entre les autorités et les utilisateurs »<sup>56</sup>. Cette disposition qui constitue une copie partiellement adaptée de l'article 8 de la loi eBox, appelle les trois commentaires suivants.
26. Premièrement, les termes « pour offrir et gérer l'eBox » doivent être omis. Ceux-ci ne sont pertinents que dans l'article 8 de la loi fédérale dès lors que ce dernier sur ce point, vise « les instances compétentes citées à l'article 3 » de la loi eBox<sup>57</sup>. En effet, l'eBox est *offerte et gérée*

---

<sup>55</sup> Élément qui peut être spécifié dans l'exposé des motifs, ces dispositions étant directement applicables.

<sup>56</sup> Voir l'article 7*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 5 du projet 138 dans le décret 138.

<sup>57</sup> Le début de l'article 8 de la loi eBox est rédigé comme suit : « [p]our offrir et gérer l'eBox les instances compétentes citées à l'article 3 et les utilisateurs qui échangent des messages par la voie électronique par le biais de l'eBox sont autorisés à utiliser les coordonnées [...] ».

par des entités *fédérales*, et l'adhésion de la Région wallonne à la solution eBox ne change rien à ce sujet.

27. Deuxièmement, la CPVP a déjà émis des réserves quant au recours aux coordonnées, visées à l'article 3, 17°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (un numéro de téléphone fixe, un numéro de gsm, un numéro de fax et une adresse de courrier électronique)<sup>58</sup>, et aux coordonnées collectées au sein du service d'authentification visé à l'article 9 de la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique<sup>59</sup>. L'Autorité concède néanmoins qu'en l'état du droit, il est inévitable de devoir se référer à des données *telles que celles-là*<sup>60</sup> pour permettre la notification au citoyen de la présence de documents à son attention au sein de son eBox<sup>61</sup> (la connexion à l'eBox pour disposer des documents se réalisant via la carte d'identité électronique).
28. Cela étant dit troisièmement, à cette fin, l'Autorité se demande si les projets ne doivent pas plutôt simplement renvoyer *aux données visées à l'article 8 de la loi eBox* communiquées par le citoyen dans le contexte de ce service (et aux fins de son exécution) à l'instance compétente citée à l'article 3 de la loi eBox, ou indirectement collectées par cette même instance, auprès de la source authentique (le Registre national). L'Autorité part du principe que l'objectif des législateurs (comme cela peut se déduire d'ailleurs, du renvoi des textes vers le Registre national) est qu'un seul jeu de coordonnées soit utilisé à l'égard du citoyen dans le fonctionnement de l'eBox, peu importe que le destinataire soit une autorité publique fédérale, régionale ou communautaire. Dans cette logique, ce sont alors les données visées par la loi eBox qui sont pertinentes. L'article 6*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 4 du projet dans le décret<sup>62</sup>, sera adapté en conséquence, et pourra y demeurer l'autorisation d'utiliser le numéro

<sup>58</sup> Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 22 mai 2017 déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 17°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations.

<sup>59</sup> Voir avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, points 30-34 ; avis de la CPVP n° 04/2017 du 11 janvier 2017 relatif à un projet d'arrêté royal déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 17°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations.

<sup>60</sup> S'il s'agit d'y accéder aux données du Registre national, cela devra se faire conformément à la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations, et en conséquence entre autres, moyennant l'autorisation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions (voir l'article 5 de la loi précitée).

<sup>61</sup> A ce propos, à la question « Comment savoir si de nouveaux documents sont arrivés », la rubrique des FAQ du site internet de l'eBox disponible sur <https://mye-box.be/fr/faq/comment-savoir-si-de-nouveaux-documents-sont-arrives> dernièrement consulté le 19 juillet 2019, répond que « Chaque citoyen est invité à compléter son profil sur le site de my e-box. Vous pouvez choisir d'être notifié sur l'adresse e-mail que vous communiquez sur votre profil. Vous recevez un message dès qu'une nouvelle publication est disponible dans my e-box. Vous pouvez être averti par e-mail : [...] dès qu'un nouveau document est devenu disponible dans my e-box [ ; ] lorsqu'un document non lu va être indisponible via my e-box[.] Cette notification par e-mail est envoyée une fois par jour ».

<sup>62</sup> Voir l'article 7*bis*, paragraphe 2, qu'insère l'article 5 du projet 138 dans le décret 138.

de registre national, celle-ci étant pertinente au regard de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

### **II.2.5. Sécurité du traitement**

29. Si c'est la loi eBox qui peut, sans préjudice du RGPD, déterminer les obligations en matière de sécurité des instances compétentes visées dans son article 3 et qui offrent l'eBox (voir plus haut, points nos 8-10), le droit wallon le pourra, dans les projets et/ou les législations particulières régissant les compétences des autorités publiques utilisateurs wallons de l'eBox, (voir plus haut, point n° 11). Sur la question de la sécurité du traitement, l'Autorité rappelle de manière générale, les éléments suivants.
30. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
31. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :
- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
  - des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
  - des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
  - une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.
32. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée<sup>63</sup> visant à prévenir les fuites de données et au document « Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de

---

<sup>63</sup> Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*  
([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2013.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf)).

données à caractère personnel»<sup>64</sup>. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès<sup>65</sup>.

33. Les catégories particulières de données à caractère personnel au sens des articles 9 et 10 du RGPD requièrent des mesures de sécurité plus strictes. Les articles 9 et 10, paragraphe 2 de la LTD indiquent quelles mesures de sécurité supplémentaires devront au moins être prévues :

- désigner les catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;
- tenir la liste des catégories des personnes ainsi désignées à la disposition de l'Autorité ;
- veiller à ce que ces personnes désignées soient tenues par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées.

### **Par ces motifs,**

L'Autorité est d'avis que :

1. Conformément aux principes de transparence et de légalité et eu égard à leur finalité, les projets ne pourront servir seuls de fondement à l'échange de données par l'intermédiaire de l'eBox, cet échange devant être également fondé, *in casu*, dans les règles régissant les missions et compétences des autorités publiques wallonnes utilisatrices de l'eBox concernées (points nos 8 et 12) ;
2. Des termes du projet, les citoyens seront en principe libres de recourir ou non à l'eBox (bien que leur consentement ne constitue pas juridiquement le fondement des traitements de données à caractère personnel concernés), ce à quoi est favorable l'Autorité étant entendu toutefois qu'il ne pourra être dérogé à ce principe qu'en cas d'exception légale ou décrétole, les dispositifs des projets devant être adaptés de manière telle qu'une dérogation par voie réglementaire ne soit pas admise (points 13-15) ;
3. Les dispositifs du projet doivent être clarifiés et harmonisés d'une part, quant à la terminologie (accord ou consentement de la personne, préalable et exprès, avec ou non application du régime juridique du consentement consacré dans le RGPD), et d'autre part, quant à la portée du consentement du citoyen qui, pourra viser en bloc l'ensemble des autorités publiques

---

<sup>64</sup> Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0, [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures\\_de\\_reference\\_en\\_matiere\\_de\\_scurite\\_applicables\\_a\\_tout\\_traitement\\_de\\_donnees\\_a\\_caractere\\_personnel\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf)).

<sup>65</sup> Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public* ([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf)).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité sociale).

- uniquement si un opt-out spécifique (par autorité publique concernée) est garanti aux usagers (points 16-18) ;
4. Afin d'assurer le caractère informé du choix du citoyen, sans préjudice des articles 12 à 14 du RGPD qui s'appliquent directement, l'Autorité est d'avis que les articles 6 et 7, paragraphes 3, des décrets en projet, devraient également expressément se référer aux éventuelles « restrictions » et « exigences complémentaires » visées aux article 2 et 3, alinéas 2, des décrets, ainsi qu'aux conditions éventuellement fixées par le Gouvernement en vertu des articles 4 et 5, alinéas 2, des décrets, et encore le cas échéant, aux « procédés » et « fonctions » visées aux articles 3 et 4, paragraphes 2 et 3 des décrets (point 18, 3<sup>e</sup> tiret) ;
  5. Afin de garantir une plus grande transparence quant à l'utilisation de l'eBox, les projets pourraient charger les autorités publiques de communiquer leur choix de recourir à l'eBox au Gouvernement, à charge pour ce dernier de publier une liste à jour des autorités concernées (point 20) ;
  6. Les projets ne peuvent systématiquement qualifier les autorités publiques qui rendent des documents accessibles via l'eBox de responsable du traitement (point 22), même si cela sera souvent le cas, ni charger celles-ci de déterminer la durée de conservation des données (point 23), ces questions devant en principe être tranchées dans les règles applicables par ailleurs aux missions et compétences de ces mêmes autorités, ou en application de celles-ci ;
  7. Les projets pourraient par contre imposer à ces autorités, quelle que soit leur qualité et sans préjudice des articles 12 à 14 du RGPD, l'obligation de renseigner le responsable du traitement et de la durée de conservation des formulaires (point 24) ;
  8. Dans les articles *6 bis* et *7 bis* paragraphes 2 des décrets en projet, les termes « pour offrir et gérer l'eBox » doivent être supprimées, s'agissant d'une reproduction non pertinente de l'article 8 de la loi eBox (point 26) ;
  9. Il semble en outre se dégager de l'économie des projets et de la loi eBox, que ces mêmes articles doivent plutôt simplement renvoyer aux données visées à l'article 8 de la loi eBox communiquées par le citoyen à l'article 3 de cette même loi, ou indirectement collectées par cette même instance auprès du Registre national, ce que le demandeur évaluera à l'aune des considérations développées dans le présent avis (points 27 et 28).

(sé) Alexandra Jaspard

Directrice du Centre de Connaissances