



Avis n° 61/2024 du 27 juin 2024

Objet : Projet d'Arrêté ministériel déterminant les modalités de fonctionnement de la liste électronique et centralisée des électeurs (CO-A-2024-181)

Mots clés : *Plateforme électronique – Liste des électeurs – Responsables du traitement – Cryptage des données – Gestion des utilisateurs et des accès – Mesures de fingerprinting*

Version originale

Introduction :

Il s'agit d'un projet d'arrêté ministériel mettant en place une plateforme (dénommée Adele) qui permet de gérer la liste des électeurs de manière électronique et centralisée. Cette plateforme a pour objectif de simplifier la préparation et le déroulement des élections communales, ainsi que d'offrir une plus grande sécurité des listes électorales. En pratique, Adele gèrera les listes électorales, la présence ou l'absence des membres des bureaux ainsi que leur formulaire d'indemnisation et les registres des personnes ayant voté par procuration.

Lors de l'examen de ce projet, l'Autorité a principalement des commentaires sur :

- La clarification des finalités du traitement ;
- L'identification des responsables de la gestion de la plateforme ;
- La gestion des utilisateurs et des accès à la plateforme ;
- La journalisation de la délivrance des copies des listes électorales par les communes aux candidats et partis politiques ;
- L'adoption de mesures de *fingerprinting*.

L'Autorité formule également des observations d'ordre général et attire l'attention de l'auteur du projet sur les mesures techniques et organisationnelles à adopter lors de la mise en place de cette plateforme.

Pour une liste exhaustive des observations, se reporter aux conclusions ([dispositif](#), p. 9 et 10)

Le Service d'autorisation et d'avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),

Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 43 du Règlement d'ordre intérieur de l'Autorité selon lequel les décisions du Service d'autorisation et d'avis 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 Bernard Clerfayt, Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 16 mai 2024 ;

Émet, le 27 juin 2024, l'avis suivant :

I. Object et contexte de la demande d'avis

1. Le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'Arrêté ministériel déterminant les modalités de fonctionnement de la liste électronique et centralisée des électeurs (ci-après dénommé « **le projet** » ou « **l'arrêté ministériel** »).
2. L'article 14, alinéa 3 du nouveau Code électoral communal bruxellois (ci-après dénommé « le **Code électoral bruxellois** ») prévoit « *que le Gouvernement peut décider de mettre la liste des électeurs à disposition de la commune de manière électronique et centralisée* ». L'Autorité

s'est déjà prononcée sur l'ordonnance portant le nouveau Code électoral communal bruxellois dans son avis du 27 avril 2023¹.

3. En exécution de cette disposition, le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale a adopté l'arrêté du 25 avril 2024² qui prévoit de mettre à disposition de la commune la liste des électeurs de manière électronique et centralisée via une plateforme électronique régionale. L'article 5 de cet arrêté confie au Ministre chargé des pouvoirs locaux l'exécution du présent arrêté et la détermination des spécificités de cette plateforme, ainsi que ses modalités de fonctionnement.
4. Le projet soumis pour avis met en place cette plateforme dénommée **Adele**. L'arrêté ministériel détaille les **modalités de la plateforme, ainsi que son mode de fonctionnement**. Le projet spécifie :
 - Les données qui seront reprises dans la plateforme ;
 - Les rôles et responsabilités des différents acteurs intervenant dans le traitement ;
 - Les acteurs ayant accès à la plateforme ;
 - Les délais de conservation des données sur cette plateforme ;
 - Les mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité de cette plateforme.
5. D'après les informations reprises dans le formulaire de demande d'avis, la mise en place de cette plateforme entraîne plusieurs avantages. Le fait de passer à des listes électroniques entraînerait une fluidification du déroulement des opérations dans le bureau de vote ainsi qu'un gain de temps pour les personnes travaillant dans ces bureaux. La suppression de documents physiques devrait engendrer une simplification considérable du travail préparatoire des communes, une réduction des coûts opérationnels et contribuerait à améliorer l'environnement. De plus, cette version électronique des listes électorales serait plus sûre que les versions papiers et permettrait des contrôles supplémentaires.

II. Examen de la demande d'avis

1) Finalités et minimisation des données

¹ Voir en ce sens l'avis n°84/2023 du 27 avril 2023.

² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 relatif à la liste électronique et centralisée des électeurs, *M.B.*, 7 mai 2024.

6. Le projet ne prévoit pas à proprement parler un nouveau traitement de données à caractère personnel, le processus électoral étant organisé depuis longtemps par le Code électoral bruxellois.
7. Il apparaît à la lecture du projet que celui-ci **n'exécute pas seulement** l'article 14 du Code électoral bruxellois. Par exemple, l'arrêté ministériel exécute également l'article 16 du Code électoral, qui confère l'accès à la liste électorale électronique et centralisée aux présidents des tribunaux de première instance francophone et néerlandophone de Bruxelles, ainsi qu'aux juges de paix. Il convient de **modifier le projet afin d'ajouter un article identifiant clairement les dispositions du Code électoral bruxellois qui sont exécutées et qui clarifie les finalités de la mise en place** de cette plateforme.
8. Les données à caractère personnel traitées n'appellent pas à des remarques particulières de la part de l'Autorité. En effet, l'article 2 du projet prévoit que dans la base de donnée centrale, la liste des électeurs comprend le nom, les prénoms, le numéro de Registre national et le lieu de résidence principal. Ces données **correspondent** aux données reprises sur les listes électorales selon l'article 11 du Code électoral bruxellois.

2) Responsables du traitement

9. Il n'appartient **pas au projet de modifier** les qualifications retenues par le Code électoral bruxellois des responsables de traitement, par exemple eu égard à la tenue des listes des électeurs. Par contre, il appartient **au projet d'identifier clairement quels sont les responsables de la gestion** de la plateforme.
10. A ce sujet, l'Autorité rappelle³ que la détermination par la réglementation du responsable du traitement participe à la **prévisibilité de la norme** et à **l'effectivité des droits** des personnes concernées consacrés par le RGPD. La désignation du responsable du traitement dans la réglementation doit **concorder** avec le rôle que cet acteur joue **dans la pratique**⁴. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit⁵ la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement. Juger du contraire non seulement contrarierait la lettre du texte du RGPD, mais

³ Voir également en ce sens l'avis n°06/2024 du , cons. 48.

⁴ En effet, le Comité européen à la protection des données 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 2.0, adoptée le 7 juillet 2021, disponible sur https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf, pp. 10 et suivantes.

⁵ Pour les traitements de données du secteur public, c'est, conformément au principe de légalité, le législateur qui détermine la finalité du traitement. L'identification ou la qualification des responsables du traitement dans le secteur public nécessite généralement de viser l'organisation qui poursuit la mission de service public liée à la finalité du traitement de données encadré.

pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.

11. En l'espèce, il semble que Bruxelles Pouvoirs Locaux du Service public régional bruxellois est l'autorité compétente pour la gestion de la plateforme. D'après l'article 11 du Code électoral bruxellois, le Service public fédéral Intérieur et le collège des bourgmestres et échevins sont responsables du contenu de cette plateforme. En cas de **responsabilité conjointe**, l'Autorité rappelle que l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente, au contraire les opérateurs peuvent être impliqués à différents stades du traitement de données et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce⁶. C'est dans le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités que le coresponsable veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données⁷.
12. L'Autorité relève que l'auteur du projet a identifié, à l'article 20 du projet, l'organisation issue du marché public qui est chargée de la gestion technique d'Adele. L'Autorité conseille de ne **pas indiquer dans les dispositions du texte le sous-traitant** car par nature, cette sous-traitance doit pouvoir changer lorsque le responsable du traitement estime qu'un problème de qualité survient dans l'exécution de la mission de ce sous-traitant.

3) Mesures de sécurité

13. Les articles 5.1. f), 24.1 et 32 du RGPD obligent le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles appropriées 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. Ces mesures ainsi que d'autres doivent en outre être mises en œuvre dès la phase de conception ainsi que via des paramètres par défaut.
14. Le gestionnaire de la plateforme a été attentif quant aux mesures techniques et organisationnelles qui doivent entourer la plateforme. Dès lors, l'Autorité formule principalement des observations d'ordre général en ce qui concerne ces mesures.

⁶ CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, point 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010., p. 20.

⁷ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, point 38.

a) *Cryptage des données et des supports des données*

15. Il ressort des informations complémentaires que les données contenues sur la plateforme Adele seront stockées de manière sécurisée ; les **données et les supports de données sont cryptés**. L'Autorité rappelle⁸ qu'en tout cas, lors de l'utilisation d'un cryptage, il doit y avoir des **garanties claires d'une gestion des clés appropriées**, étant donné que la sécurité des données dépend au final de la confidentialité des clés de cryptage.

b) *Gestion des accès à la plateforme*

16. L'article 12 du projet prévoit que l'accès à Adele n'est autorisé qu'à :

- « - *La société NRB et Civadis (qui fait partie de NRB) pour assurer le bon fonctionnement du système Adele ;*
- *Les personnes désignées par Bruxelles Pouvoir Locaux (partie du Service public régional bruxellois) pour assurer le bon fonctionnement du système Adele et le bon déroulement des élections communales ;*
 - *Les communes pour les données relatives aux habitants de leur commune, et les délégués désignés par la commune ;*
 - *Les présidents des bureaux principaux pour les données concernant les habitants de leur commune, et les délégués désignés par les présidents des bureaux principaux ;*
 - *Les présidents des bureaux de vote pour les données concernant les électeurs de leur commune ;*
 - *L'assesseur d'un bureau de vote chargé du pointage des électeurs inscrits sur la liste électorale, dans les mêmes conditions que le président du bureau de vote ;*
 - *Le collège d'experts désigné conformément à l'art. 4, §1 du Nouveau Code électoral communal bruxellois »*

17. L'Autorité rappelle⁹ qu'il est essentiel que **seules les personnes ou organisations habilitées disposent d'un accès** à la plateforme et qu'elles ne puissent consulter que les informations auxquelles elles sont autorisées à accéder. Un **système de gestion des utilisateurs et des accès** permet de s'assurer que seules les catégories de personnes concernées identifiées de façon **certaine** et dont **l'identité a été vérifiée** par un processus d'authentification accéderont aux seules parties de la plateforme auxquelles elles ont le droit d'accéder au vu de leur fonction.

⁸ Voir en ce sens l'avis n°10/2016 du 24 février 2016, cons. 90.

⁹ Voir en ce sens l'avis n°160/2023 du 11 décembre 2023, cons. 21 à 24.

18. Il ressort des informations complémentaires que le personnel des bureaux, le jour de l'élection, pourra s'authentifier et accéder à la plateforme à l'aide d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe. Le nom d'utilisateur est spécifique à un bureau donné et le mot de passe est un texte long, comprenant des caractères alphanumériques et des symboles conformes aux meilleures pratiques en matière de mot de passe (répond aux exigences de mot de passe NIST¹⁰).
19. Bien que le mot de de passe réponde à certaines exigences, l'Autorité est d'avis que l'utilisation d'un identifiant et d'un mot de passe est **insuffisant en termes de protection**¹¹. L'Autorité recommande à l'auteur du projet de prévoir explicitement dans le projet que la connexion à la plateforme soit conditionnée à des schémas d'identification électronique assurant la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue de l'utilisateur¹², avec un niveau de garantie élevée ou sens de l'article 8.2, c) du Règlement eIDAS¹³. Au sein du secteur public, l'Autorité préconise l'utilisation d'une **méthode d'authentification forte telle que le module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent**¹⁴.
20. Pour plus d'informations, l'Autorité renvoie à sa recommandation relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public¹⁵.

c) Journalisation et fingerprinting

21. L'article 21 prévoit que « *tout ajout, suppression ou autre modification de données personnelles est traçable dans Adele* ». L'Autorité accueille favorablement cette disposition. En effet, une telle journalisation permet de vérifier qui a consulté quoi dans la plateforme, pourquoi et à quel moment, de manière à ce que toute consultation des données pour une finalité non interne ou à titre personnel puisse être détectée ou sanctionnée¹⁶.
22. L'article 17 du projet prévoit que « *la commune peut délivrer une copie de la liste électorale de sa commune à partir d'Adele aux déposants d'une liste et aux candidats conformément à l'article*

¹⁰ Pour plus d'informations à ce sujet, voir les directives et les bonnes pratiques du NIST concernant les mots de passe, disponible sur <https://pages.nist.gov/800-63-3/sp800-63b.html>

¹¹ Voir en ce sens l'avis n°186/2019 du 29 novembre 2019, cons. 24.

¹² Le demandeur devra être attentif à bien informer, dans la convocation aux différents bureaux électoraux, le personnel des bureaux de se munir de leur carte d'identité et de leur code pin.

¹³ Règlement n°910/2014 du Parlement 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.

¹⁴ L'utilisation de l'eID ou d'Itsme peuvent être envisagée comme moyen d'authentification. En effet, l'Autorité rappelle que la Belgique a notifié l'eID et Itsme comme schémas d'identification électronique offrant un niveau élevé de garantie au sens de l'article 8.2., c) du Règlement eIDAS.

¹⁵ Voir en ce sens la recommandation 01/2008 du 24 septembre 2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2008.pdf>

¹⁶ A ce sujet, il est renvoyé à la Recommandation d'initiative de l'Autorité 06/2012 du 2 mai 2012, relative à la communication contenues dans les registres de la population en application de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la populations et dans le registre des étrangers*, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-06-2012.pdf>

13 du nouveau Code électoral communal bruxellois ». A des fins de sécurité, il est essentiel toute délivrance des copies électorales soit également journalisée. **A défaut de prévoir un accès direct des partis politiques et candidats à la plateforme** (accès qui seraient donc journalisés), le projet doit prévoir une **obligation claire à charge des communes de journaliser la délivrance des copies** des listes électorales aux partis politiques ou candidats.

23. Dans le cadre de la délivrance des registres des électeurs aux partis politiques et candidats, l'Autorité a recommandé, notamment, dans un avis antérieur¹⁷, la mise en place de garanties complémentaires. L'Autorité formule à nouveau cette recommandation ; le projet devrait prévoir **l'adoption de mesures de *fingerprinting* au niveau des fichiers communiqués**. Avec un système automatisé tel que celui mis en place, ce type de mesures s'imposent par nature comme **mesures élémentaires de sécurisation des communications** des listes des électeurs. Pour rappel, le *fingerprinting* est une technologie d'identification basée sur l'insertion d'un tatouage numérique dépendant du nom du destinataire dans une image, un fichier ou une vidéo, afin de tracer leur provenance ou origine et pour permettre de détecter la source d'éventuelles copies. Ainsi, les utilisations non conformes au cadre légal pourront aisément être détectées et sanctionnées.
24. L'Autorité recommande donc fortement que l'article 17 du projet qui porte sur la mise à disposition des liste des électeurs à des fins de marketing électoral, **prévoit explicitement le recours à cette technique de *fingerprinting*** prévoyant d'une part que – la méthode de *fingerprinting* utilisée soit conforme aux règles actuelles de l'art, et répondre à ce titre, notamment, aux exigences de **robustesse** (non aisément enlevables), **d'invisibilité** (à l'œil humain) et de **secret** (la technique de *fingerprinting* devant rester secrète) et que d'autre part - le *fingerprinting* des fichiers communiqués **dépende du compte personnel de chaque destinataire spécifique** (personne physique), et que le fichier communiqué soit également **timestampé** (tant au niveau de la date que de l'heure de mise à disposition du fichier contenant la liste des électeurs).

4) Délai de conservation

25. L'article 22 du projet prévoit que les données reprises dans la liste des électeurs électronique et centralisée, ainsi que les données stockées sur les supports de données usb seront effacées après que les élections communales aient été définitivement validées. Les données transmises

¹⁷ Voir en ce sens l'avis n°160/2023 du 11 décembre 2023, cons. 26.

au tribunaux et au parquet seront également supprimées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires aux fins pour lesquelles elles ont été soumises à disposition.

26. Ce délai de conservation, décrit dans des termes fonctionnelles, est **adéquat**. A toutes fins utiles, l'Autorité renvoie à sa recommandation relative aux techniques de nettoyage de données et de destruction de supports de données¹⁸.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les traitements de données sont déjà assez bien encadrés dans le projet. Néanmoins, elle estime qu'il convient de :

- Modifier le projet afin d'ajouter un article identifiant clairement les dispositions du Code électoral bruxellois qui sont exécutées et qui clarifie les finalités de la mise en place de cette plateforme (cons. 7) ;
- Identifier clairement quels sont les responsables de la gestion de la plateforme (cons. 9 à 11) ;
- Prévoir une gestion des utilisateurs et des accès à la plateforme à l'aide d'un moyen d'authentification fort (cons. 17 et 18) ;
- Prévoir, à défaut d'un accès direct des partis politiques et candidats à la plateforme, une obligation claire à charge des communes de journaliser la délivrance des copies électorales aux partis politiques et candidats (cons. 22) ;
- Prévoir l'adoption de mesures de *fingerprinting*, qui doivent répondre, notamment, aux exigences de robustesse, d'invisibilité et de secret (cons. 23 et 24).

¹⁸ Pour plus de détails, voir la recommandation du 11 décembre 2020 relative aux techniques de nettoyage de données et de destruction de supports de données, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-03-2020-du-11-decembre-2020.pdf>

L'Autorité attire l'attention du demandeur sur les éléments suivants :

- Le respect de l'article 32 du RGPD et l'obligation du responsable du traitement de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées qui sont requises pour protéger les données à caractère personnel (cons. 13 à 23).

Pour le Service d'autorisation et d'avis,

(sé) Cédrine Morlière, Directrice