



Avis n° 79/2024 du 23 août 2024

Objet : Projet d'Arrêté royal relatif à la procédure par voie électronique pour la Cour constitutionnelle (CO-A-2024-232)

Mots-clés : Plateforme électronique – Prévisibilité de la norme – Numéro de Registre national – Gestion des utilisateurs et des accès – Journalisation – Fracture numérique

Version originale

Introduction :

La demande d'avis porte sur un projet d'Arrêté royal relatif à la procédure par voie électronique pour la Cour constitutionnelle. Le projet exécute l'article 78 *bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, lequel dispose que les communications requises dans le cadre des procédures devant la Cour constitutionnelle, et plus particulièrement en ce qui concerne l'introduction de requêtes, l'envoi de pièces de procédure et l'envoi de notifications, de communications et de convocations, peuvent se faire au moyen d'une plateforme électronique.

Le projet fixe les modalités pratiques d'accès, d'utilisation, de gestion et de sécurisation de la plateforme. Le projet règle également les modalités relatives au dépôt des pièces, ainsi que la signature des pièces déposées au moyen de cette plateforme.

L'Autorité formule principalement une suggestion d'amélioration du projet. A cet égard, l'Autorité recommande au demandeur :

- De déterminer quelles données à caractère personnel la plateforme électronique traitera dans le cadre de l'identification et de l'authentification des utilisateurs ;
- De prévoir une gestion des utilisateurs et des accès à l'espace numérique à l'aide d'un moyen d'authentification fort ;
- Prévoir la mise en place d'une journalisation des consultations des données et documents contenus sur la plateforme électronique.

Pour la liste intégrale des remarques, il est renvoyé au [dispositif](#).

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Juline Deschuyteneer, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Gert Vermeulen 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 d'Alexandre de Croo, Premier Ministre (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 3 juillet 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 26 juillet 2024 ;

Émet, le 23 août 2024, l'avis suivant :

I. Object et contexte de la demande d'avis

1. Le Premier Ministre a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'Arrêté royal relatif à la procédure par voie électronique pour la Cour constitutionnelle (ci-après dénommée « **le projet** »).
2. Le projet soumis pour avis exécute l'article 78*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle¹ (dénommée ci-après « **Loi Spéciale sur la Cour constitutionnelle** »), lequel dispose que les communications requises dans le cadre des procédures menées devant la Cour constitutionnelle, et plus particulièrement en ce qui concerne l'introduction de requêtes, l'envoi de pièces de procédure et l'envoi de notifications, de communications et de convocations, **peuvent s'effectuer au moyen d'une plateforme électronique**. Cette disposition précise notamment que « *le Roi fixe le fonctionnement de la plateforme, y compris les conditions de gestion et de sécurisation de la plateforme. Ceci comprend notamment les parties qui y ont accès, la procédure d'enregistrement, les modalités d'utilisation, l'authentification de l'utilisateur, le format et la signature des documents* ». Par conséquent, le projet vise à définir les modalités de fonctionnement et d'utilisation de ladite plateforme.
3. Il ressort des travaux préparatoires que l'introduction de la procédure par voie électronique à la Cour constitutionnelle se déroulera en **deux phases**. « *La première phase, qui fait l'objet du présent arrêté royal, concerne exclusivement l'introduction de requêtes et l'envoi de pièces de procédure par les parties ou leurs avocats à la Cour constitutionnelle. À cet effet, la Cour constitutionnelle mettra une plateforme électronique à disposition, qui sera accessible sur son site internet. Les communications par la Cour aux parties ou à leurs avocats, ainsi que les communications entre la Cour et les juridictions a quo, y compris la transmission des décisions de renvoi, se dérouleront toutefois toujours exclusivement par envoi recommandé. Cette dernière forme de communication, pour laquelle les moyens techniques ne sont pas encore disponibles actuellement, sera possible au cours d'une seconde phase, qui fera l'objet d'un arrêté royal complétant l'arrêté royal actuel* »

II. Examen de la demande d'avis

A) Finalité du traitement et minimisation des données

4. L'article 5 du projet prévoit que « *les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées dans le cadre du dépôt électronique sont les coordonnées et les données d'identification de l'utilisateur* ». Il ressort de l'économie du texte que ces données sont collectées et traitées afin de **vérifier précisément l'identité de l'utilisateur et de l'authentifier**. Cette finalité

¹ Cette disposition a été insérée par la loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 15 avril 2014.

s'inscrit dans le contexte de l'obligation de la Cour constitutionnelle de rendre la justice et de traiter les documents déposés dans le cadre de la procédure judiciaire.

5. L'Autorité estime que cette finalité est **déterminée, explicite et légitime**, conformément à l'article 5.1. b) du RGPD.
6. L'article 5.1. c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées. Il est dès lors requis que les coordonnées et les données d'identification de l'utilisateur **restent limitées aux données requises pour établir l'identité** de la personne déposant les pièces de procédure.
7. Lors d'un échange avec le Conseil d'état, le délégué du Ministre a indiqué que les termes « données de contact et d'identification » visent le **nom** et le cas échéant, le **numéro de Registre national, l'adresse (professionnelle), l'adresse mail et le numéro de téléphone** de la personne qui dépose les actes de procédure. Le délégué précise également *« qu'il a été décidé de ne pas reprendre explicitement les données de contact et d'identification exactes dans le projet, notamment parce que la manière dont l'identité des personnes concernées sera vérifiée dépendra nécessairement des modalités techniques du système, qui ne pourront être développées qu'après la publication de l'Arrêté royal »*.
8. Ces explications ne sont pas satisfaisantes. En effet, afin de respecter les principes de prévisibilité et de minimisation des données, les données collectées par la Cour constitutionnelle doivent être **clairement définies**. Les personnes concernées doivent pouvoir déterminer avec **certitude** les données à caractère personnel les concernant qui seront traitées. Lors d'un échange avec le délégué du Ministre, celui-ci a confirmé *« qu'à ce stade, nous ne pensons pas que des données supplémentaires devront être traitées dans le cadre de l'introduction électronique des actes de procédure auprès de la Cour constitutionnelle »*.
9. L'Autorité attire l'attention sur la nécessité de **déterminer explicitement quelles données à caractère personnel la plateforme électronique traitera** dans le cadre de la vérification de l'identité et l'authentification des utilisateurs. Dès lors, l'Autorité insiste pour que les données visées par les termes *« coordonnées et données d'identification »* soient **explicitement mentionnées dans l'article 5 du projet**. En outre, l'Autorité rappelle que ces données doivent être limitées à celles qui sont pertinentes et nécessaires à la lumière de la finalité susmentionnée.
10. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité tient à rappeler au demandeur que le numéro de Registre national **ne peut être utilisé/ traité que dans les conditions définies par l'article 8 de la loi du 8 août 1983** organisant un registre national des personnes physiques. Ainsi, l'utilisation du numéro de Registre national ne peut, en principe, avoir lieu que dans la mesure

où l'instance concernée **dispose de l'autorisation requise** en vertu de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (article 8, §1^{er}). Toutefois, une telle autorisation n'est pas requise lorsque cette utilisation est **explicitement prévue** par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Étant donné que la Loi Spéciale sur la Cour Constitutionnelle **ne prévoit rien** à ce sujet, l'Autorité souligne **l'exigence d'obtenir une telle autorisation**.

B) Délai de conservation

11. En vertu de l'article 5.1. e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une période excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
12. L'article 5 du projet prévoit que les données traitées pour authentifier l'utilisateur et pour procéder au dépôt effectif sont conservées pendant une période de **cinq ans**. Ce délai de conservation est prolongé, si nécessaire, jusqu'à ce que la procédure soit définitivement clôturée.
13. L'Autorité prend acte de ce délai de conservation proposé et considère qu'il est **proportionnel** aux finalités poursuivies.

C) Mesures de sécurité

14. 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.
15. L'article 6 du projet prévoit que *« la plateforme électronique utilise les techniques informatiques qui :*
 - *Préservent l'origine et l'intégrité du contenu du dépôt au moyen de techniques de sécurisation appropriées ;*
 - *Garantissent la confidentialité du contenu du dépôt ;*
 - *Permettent l'identification et l'authentification univoques de l'utilisateur, ainsi que la constatation non équivoque du moment de l'envoi et de la réception ;*
 - *Enregistrent ou conignent dans le système une preuve de dépôt et de la réception du dépôt et délivrent cette preuve à l'expéditeur à sa demande ;*

- *Enregistrent ou consignent les données suivantes dans le système : l'identité de la personne qui effectue le dépôt, les documents qui sont déposés, le moment du dépôt, s'il s'agit d'une affaire existante, le numéro du rôle de l'affaire dans laquelle le dépôt est effectué ;*
- *Signalent les défaillances du système et enregistrent les moments où les erreurs du système empêchent l'envoi ou la réception, et font en sorte que les utilisateurs disposent systématiquement ces moments »²*

16. L'Autorité rappelle que les débiteurs de l'obligation de sécurité doivent prendre en considération des facteurs tels que la nature, la portée, le contexte et la finalité du traitement lorsqu'ils déterminent les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque³. L'Autorité constate que le demandeur a fourni des efforts afin de définir les modalités de fonctionnement de la plateforme électronique. Toutefois, afin d'accroître la sécurité du contenu de la plateforme, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès, ainsi que la mise en place d'un registre des consultations (voir les points sous-mentionnés). Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation visant à prévenir les fuites de données⁴ et aux mesures de référence qu'il convient de respecter.

a) Site Internet de la Cour constitutionnelle

17. L'article 1^{er} du projet précise que la plateforme sera accessible sur le site internet de la Cour constitutionnelle. L'Autorité recommande de **fournir clairement sur le site Internet** de la Cour les **informations utiles relatives au traitement** des données à caractère personnel afin de garantir la transparence à l'égard des personnes concernées⁵.

b) Gestion des accès à la plateforme

² En outre, l'article 78*bis* de la LS sur la Cour constitutionnelle dispose que la plateforme doit également remplir les conditions suivantes :

« 1° les dates et heures d'envoi et de délivrance des pièces de procédure, notifications et communications doivent pouvoir être établies précisément ;

2° l'identité des parties concernées par la signification, la notification ou la communication doit pouvoir être vérifiée de manière précise ;

3° tous les échanges ayant lieu au moyen de la plateforme doivent être protégés contre les modifications au moyen de mesures de sécurisation technique et cryptographique appropriées ;

4° la confidentialité de toutes les données échangées au moyen de la plateforme doit être garantie »

³ Pour plus d'informations à ce sujet, voir V. DAVIO et F. DUMORTIER, « Le RGPD dans la pratique : un exercice d'équilibre », Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 66-67.

⁴ Recommandation d'initiative n°01/2013 du 21 janvier 2013 relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2013.pdf>

⁵ Voir en ce sens l'avis n°196/2019 du 16 décembre 2019, cons. 10.

18. Afin d'assurer la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données, le responsable du traitement **doit limiter l'accès aux données aux seules personnes qui en justifient le besoin par l'exercice de leur fonction ou du service.**
19. Il ressort du projet que la plateforme sera accessible aux employés de la Cour constitutionnelle ainsi qu'aux personnes déposant des pièces de procédure. L'Autorité rappelle⁶ 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.
20. 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'utilisateur**, avec un niveau de garantie élevée au sens de l'article 8.2, c) du Règlement eIDAS⁷. 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**. L'utilisation **de l'eID ou d'Itsme** peuvent être envisagée comme moyen d'authentification. 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.
21. Pour plus d'informations, l'Autorité renvoie à sa recommandation relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public⁸.

c) Journalisation

22. Afin d'assurer la traçabilité des opérations effectuées sur la plateforme, le projet doit prévoir que la Cour constitutionnelle tient un registre des consultations. 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 sanctionnée⁹.

⁶ Voir en ce sens l'avis n°160/2023 du 11 décembre 2023, cons. 21 à 24.

⁷ 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.

⁸ 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>

⁹ 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*

23. L'Autorité rappelle¹⁰ que les fichiers de journalisation doivent permettre d'identifier les personnes qui ont *in concreto* non seulement consulté les données, mais encore procédé à toute opération du traitement à l'égard des données (modifications, etc.). A défaut de telles mesures techniques, il est matériellement très compliqué (voire le cas échéant, impossible) de réaliser la traçabilité des opérations de traitement qui ont été réalisées à l'égard des données traitées et partant, d'assurer l'application des règles de protection des données.

d) Conservation des documents dans le système

24. Il ressort de l'article 5 que les données et documents que les contribuables fournissent via la plateforme peuvent être **conservés sur cette plateforme**. Dès lors, l'Autorité rappelle¹¹ qu'il ne suffit pas que seule l'intégrité des documents soit assurée, **leur conservation doit également l'être** avec tout ce qui va avec (par exemple des sauvegardes¹²).

D) Communications à la Cour uniquement par voie électronique

25. L'article 78*bis* de la Loi Spéciale sur la Cour constitutionnelle prévoit également « *qu'en ce qui concerne les parties qui y ont accès, le Roi peut, à peine d'irrecevabilité, rendre l'utilisation de la plateforme obligatoire pour certaines catégories de parties ou prévoir que certaines catégories de parties ne peuvent s'enregistrer sur la plateforme que lorsque le Roi a fixé les conditions à cet effet* ».

26. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il n'est **pas fait usage** de cette possibilité d'imposer l'utilisation de la plateforme électronique à l'égard de certaines catégories de parties. Si la possibilité offerte par l'article 78*bis* de la Loi Spéciale sur la Cour constitutionnelle venait à être appliquée, l'Autorité relève qu'un **risque de fracture numérique** pourrait survenir¹³. L'Autorité souligne également que ce mode de traitement de données peut **affecter l'exercice** des droits et libertés des citoyens, y compris leurs droits conformément au RGPD. Si le législateur instaure une telle procédure, il doit veiller à ce **qu'elle n'engendre pas d'effets disproportionnés à l'égard de certaines personnes physiques**, notamment celles qui n'ont ni l'équipement, ni les compétences nécessaires pour communiquer facilement par voie électronique avec la Cour constitutionnelle.

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>

¹⁰ Voir en ce sens l'avis n°245/2022 du 21 octobre 2022, cons. 126.

¹¹ En ce sens voir l'avis n°31/2020 du 3 avril 2020, cons. 9.

¹² L'Autorité attire l'attention du demandeur sur la nécessité de mettre en place des sauvegardes régulières pour assurer la récupération des données en cas d'incidents.

¹³ En effet, un tel risque se pose lorsqu'un projet de texte normatif envisage de ne permettre la communication de données à caractère personnel que par voie électronique exclusivement (Voir en ce sens l'avis n°57/2024 du 27 juin 2024, cons. 5).

27. L'Autorité se limite à renvoyer aux avis qu'elle a rendu en la matière¹⁴.

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 :

- Déterminer quelles données à caractère personnel la plateforme électronique traitera dans le cadre de l'identification et de l'authentification des utilisateurs (cons. 7 à 9) ;
- Prévoir une gestion des utilisateurs et des accès à la plateforme électronique à l'aide d'un moyen d'authentification fort (cons. 18 à 20) ;
- Prévoir la mise en place d'une journalisation des consultations des données et documents contenus sur la plateforme électronique (cons. 22 et 23).

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. 14 à 24) ;
- Fournir clairement sur le site Internet de la Cour constitutionnelle les informations utiles relatives au traitement des données à caractère personnel afin de garantir la transparence à l'égard des personnes concernées (cons. 17).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé.) Cédrine Morlière, Directrice

¹⁴ En ce sens, voir les avis n°57/2024 du 27 juin 2024, cons. 5 et 6 ; n°168/2023 du 18 décembre 2023, cons. 26 et suivants ; n°93/2023 du 17 mai 2023, cons. 20 et suivants ; n°169/2022 du 19 juillet 2022, cons. 21 et suivants.