
SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR

FEDERALE OVERHEIDSDIENST
BINNENLANDSE ZAKENAvant-projet de loi créant un service de
signatures électroniques qualifiéesVoorontwerp van wet inzake een dienst voor
gekwalficeerde elektronische
handtekeningen

EXPOSÉ DES MOTIFS

MEMORIE VAN TOELICHTING

Commentaire généralAlgemeen commentaar

Le présent avant-projet de loi vise à créer un service de signatures électroniques qualifiées, mis à disposition des citoyens par le Gouvernement fédéral. Ce service, opérationnalisé par le SPF Intérieur et le SPF Stratégie et Appui, permet aux citoyens de signer, en utilisant un certificat de signature activé à distance, avec une signature électronique qualifiée, au sens de l'article 3, 12° du règlement (UE) n°910/2014 (dit "eIDAS") tel que modifié par le règlement (UE) 2024/1183.

Dit voorontwerp van wet heeft tot doel een dienst voor gekwalificeerde elektronische handtekeningen op te richten, die door de Federale Regering ter beschikking wordt gesteld van de burgers. Deze dienst, operationeel gemaakt door de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Beleid en Ondersteuning, stelt burgers in staat om, gebruik makend van een handtekeningcertificaat geactiveerd op afstand, te ondertekenen met een gekwalificeerde elektronische handtekening, in de zin van artikel 3, 12°, van Verordening (EU) nr. 910/2014 (de zogenaamde "eIDAS"), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/1183.

La signature électronique qualifiée constitue le plus haut niveau de signature prévu par le règlement eIDAS, et a le même effet juridique qu'une signature manuscrite. En Belgique, la carte d'identité électronique (eID) permet depuis plus de vingt ans d'apposer de telles signatures, grâce au certificat de signature embarqué sur la puce de la carte d'identité. Ce dispositif est notamment régi par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité.

De gekwalificeerde elektronische handtekening vormt het hoogste niveau van handtekening zoals voorzien in de eIDAS-verordening en heeft hetzelfde rechtsgevolg als een handgeschreven handtekening. In België maakt de elektronische identiteitskaart (eID) het al meer dan twintig jaar mogelijk om dergelijke handtekeningen te plaatsen, dankzij het op de chip van de identiteitskaart ingebouwde handtekeningcertificaat. Deze regeling wordt onder meer beheerst door de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten

Cependant, la révision du règlement eIDAS (dite "eIDAS 2.0") impose de nouvelles conditions de certification pour les dispositifs de création de signature (Qualified Signature Creation Device - QSCD). Ces conditions remettent en question la validité des signatures électroniques apposées via les puces embarquées sur les eID, dont la durée de validité n'est plus alignée sur les nouvelles exigences européennes (certification QSCD valable 5 ans maximum, contre 10 ans de validité pour une carte eID).

De herziening van de eIDAS-verordening (de zogenaamde "eIDAS 2.0") legt nieuwe certificeringsvoorwaarden op voor middelen voor het aanmaken van handtekeningen (Qualified Signature Creation Device – QSCD). Deze voorwaarden stellen de geldigheid ter discussie van elektronische handtekeningen die worden geplaatst via de chips op de eID-kaarten, waarvan de geldigheidsduur niet langer in overeenstemming is met de nieuwe Europese vereisten (QSCD-certificering maximaal 5 jaar geldig, tegenover 10 jaar geldigheid voor een eID-kaart)

Dès lors, à compter de 2026, les cartes d'identité émises avant mai 2021 (plusieurs millions) perdront leur capacité à produire des signatures électroniques qualifiées. C'est à l'origine de cette problématique qu'a été conçu le présent projet de loi, afin de garantir la continuité de l'accès à la signature électronique qualifiée pour l'ensemble des citoyens et résidents en Belgique.

Le présent projet de loi permet donc de proposer une solution centralisée et sécurisée : la signature à distance, c'est-à-dire la possibilité de générer des certificats qualifiés utilisables pour signer à partir d'un appareil non spécialement équipé (ordinateur, ...), en recourant à une infrastructure opérant sous le contrôle de l'administration fédérale.

Ce dispositif repose sur la création d'un compte utilisateur, vérifié sur la base de données authentiques, permettant de déterminer son identité et s'il ou elle remplit les conditions pour disposer de la capacité juridique de signer. L'accès au service requiert également une authentification forte, via l'eID ou via le portefeuille d'identité numérique fédéral (MyGov.be en Belgique). À chaque demande de signature, un certificat temporaire (valable 24h maximum) est délivré et utilisé dans un environnement sécurisé, auditable et conforme au RGPD.

Le recours à un tel service permet également de répondre aux cas d'usages identifiés dans le cadre de la transformation numérique de l'administration : dématérialisation des procédures, accessibilité sur appareils mobiles, absence de lecteur de carte, besoins de signature à distance pour les agents publics, etc.

Vanaf 2026 zullen identiteitskaarten die vóór mei 2021 zijn uitgegeven (enkele miljoenen) hun mogelijkheid verliezen om gekwalificeerde elektronische handtekeningen te plaatsen. Vanuit deze problematiek is het onderhavige wetsontwerp opgesteld, om de continuïteit van de toegang tot de gekwalificeerde elektronische handtekening voor alle burgers en inwoners van België te waarborgen.

Het onderhavige wetsontwerp maakt het dus mogelijk een gecentraliseerde en beveiligde oplossing aan te bieden: de handtekening op afstand, dat wil zeggen de mogelijkheid om een gekwalificeerde certificaat te genereren die kunnen worden gebruikt om te ondertekenen vanaf een niet-speciaal uitgerust apparaat (computer, ...), met gebruikmaking van een infrastructuur die onder toezicht staat van de federale administratie.

Deze regeling is gebaseerd op het aanmaken van een gebruikersaccount, dat wordt geverifieerd op basis van authentieke gegevens, om te bepalen welke zijn of haar identiteit is en of hij of zij voldoet aan de voorwaarden om over de juridische bekwaamheid te beschikken om te ondertekenen. Toegang tot de dienst vereist ook sterke authenticatie, via de eID of via de federale digitale identiteitsportefeuille (MyGov.be in België). Bij elk verzoek om te ondertekenen wordt een tijdelijk certificaat (maximaal 24 uur geldig) uitgegeven en gebruikt in een beveiligde, controleerbare en aan de AVG conforme omgeving.

Het gebruik van een dergelijke dienst maakt het ook mogelijk om in te spelen op de gebruikssituaties die zijn vastgesteld in het kader van de digitale transformatie van de overheid: dematerialisatie van procedures, toegankelijkheid op mobiele apparaten, afwezigheid van een kaartlezer, behoefte aan handtekeningen op afstand voor ambtenaren, enz.

Commentaire des articles

Article 1

Cet article précise que la loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Article 2

Bespreking van de artikelen

Artikel 1

Dit artikel bepaalt dat de wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Artikel 2

Le dernier paragraphe détermine les responsables de traitement au sens du RGPD, à savoir le Service public fédéral Intérieur, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel relatives aux certificats qualifiés de signature ainsi que pour la tenue des logs liés à l'utilisation desdits certificats ; le Service public fédéral Stratégie et Appui, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel en vue de la tenue des logs des comptes utilisateurs ; et le Service public fédéral Intérieur et le Service public fédéral Stratégie et Appui, agissant conjointement en qualité de responsables de traitement dans le cadre de la création et de la gestion des comptes utilisateurs.

Articles 3 et 5

L'article 3 du présent avant-projet de loi s'attache tout particulièrement à décrire les conditions et modalités selon lesquelles un citoyen peut créer un compte utilisateur.

Le citoyen sera dans un premier temps invité à prendre connaissance des conditions et modalités et à y adhérer.

Le paragraphe 2 de l'article 3 décrit ensuite la procédure de création d'un compte utilisateur nécessaire à l'accès au service. Un compte utilisateur sera créé après authentification à niveau élevé soit par le biais du service d'authentification à l'aide de sa carte d'identité électronique ou sa carte électronique d'étranger, soit par le biais du portefeuille fédéral d'identité numérique.

A l'heure actuelle, seules les personnes majeures ou mineurs émancipées, inscrites dans les registres de la population ou dans, le registre des étrangers ou dans un registre consulaire peuvent recourir au service de signature à distance. A l'avenir, il n'est toutefois pas impossible que des personnes inscrites dans d'autres composantes du Registre national puissent également recourir à ce service.

Les citoyens doivent évidemment également disposer de la capacité de signature et ne pas avoir fait l'objet d'une mesure de protection visée

De la dernière paragraaf bepaalt de verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de AVG, namelijk de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de gekwalificeerde handtekeningcertificaten en het bijhouden van de logs met betrekking tot het gebruik van deze certificaten, de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het bijhouden van de logs van de gebruikersaccounts; en de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, die gezamenlijk optreden als verwerkingsverantwoordelijken in het kader van de aanmaak en het beheer van de gebruikersaccounts.

Artikelen 3 en 5

Artikel 3 van dit voorontwerp van wet richt zich in het bijzonder op de beschrijving van de voorwaarden en modaliteiten waaronder een burger een gebruikersaccount kan aanmaken.

De burger zal in eerste instantie worden uitgenodigd om kennis te nemen van de voorwaarden en modaliteiten en ermee in te stemmen.

Paragraaf 2 van artikel 3 beschrijft vervolgens de procedure voor het aanmaken van een gebruikersaccount dat noodzakelijk is voor de toegang tot de dienst. Een gebruikersaccount kan worden aangemaakt na authenticatie op hoog niveau ofwel via de authenticatiedienst met de elektronische identiteitskaart of de elektronische vreemdelingenkaart ofwel via de federale portemonnee voor digitale identiteit.

Op dit moment kunnen alleen meerderjarige of ontvoogde minderjarige personen, ingeschreven in de bevolkingsregisters, of in het vreemdelingenregister of in een consulaire register, gebruikmaken van de dienst voor handtekening op afstand. In de toekomst is het echter niet uitgesloten dat ook personen die zijn ingeschreven in andere onderdelen van het Rijksregister gebruik zullen kunnen maken van deze dienst.

De burgers moeten uiteraard ook bekwaam zijn om te ondertekenen en mogen niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een

à l'article 491/2, 21°, du Code civil ancien. Le responsable de traitement devra s'assurer au préalable, par le biais du Registre national des personnes physiques, que la personne qui souhaite créer un compte utilisateur dispose bel et bien de la capacité juridique de pouvoir signer électroniquement – à cet effet, il devra être autorisé à y accéder, conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organique dudit Registre.

beschermingsmaatregel bedoeld in artikel 491/2, 21°, van het oud Burgerlijk Wetboek. De verwerkingsverantwoordelijke moet zich er vooraf van vergewissen dat de persoon die een gebruikersaccount wenst aan te maken daadwerkelijk over de juridische bekwaamheid beschikt om elektronisch te kunnen ondertekenen via het Rijksregister van de natuurlijke personen – daartoe moet hij gemachtigd zijn om toegang te krijgen tot dit register, overeenkomstig artikel 5 van de organieke wet van 8 augustus 1983 op genoemd Rijksregister.

Par ailleurs, dans la mesure où, dans certains cas, seul le mois, voire seule l'année de naissance de certains citoyens sont connus, le présent avant-projet de loi dispose que dans ces cas-là, la personne concernée est supposée être née le dernier jour du mois, ou, le cas échéant, le 31 décembre de cette année. Ce parti-pris se justifie au regard du fait que le principe de la minorité constitue une mesure de protection.

Bovendien bepaalt dit voorontwerp van wet, aangezien in sommige gevallen slechts de maand of zelfs alleen het geboortjaar van bepaalde burgers bekend is, dat in dergelijke gevallen de betrokken persoon geacht wordt geboren te zijn op de laatste dag van de maand, of, in voorkomend geval, op 31 december van dat jaar. Deze keuze wordt gerechtvaardigd door het feit dat het principe van de minderjarigheid een beschermingsmaatregel vormt.

Outre la capacité de signature, les responsables de traitement doivent dès lors également vérifier non seulement le fait d'être inscrit dans l'un ou l'autre des registres précités mais également les données d'identification telles que les nom et prénoms et l'âge, éventuellement le statut de mineur émancipé et/ou l'état civil; cette vérification se faisant par le biais de l'information délivrée du Registre national des personnes physiques. C'est dans ce cadre que le présent avant-projet de loi prévoit explicitement que le numéro de Registre national pourra être utilisé par les responsables de traitement, notamment en vue de la consultation du Registre national mais également pour permettre l'identification exacte du titulaire d'un compte utilisateur ainsi que l'association sans équivoque entre le citoyen et le certificat de signature qualifié délivré.

Naast de ondertekeningsbekwaamheid moeten de verwerkingsverantwoordelijken dus ook nagaan of iemand is ingeschreven in een van de hierboven vermelde registers, evenals de identificatiegegevens zoals naam en voornamen en leeftijd, en eventueel de status van ontvoogde minderjarige en/of de burgerlijke staat; deze controle gebeurt op basis van informatie aangeleverd vanuit het Rijksregister van de natuurlijke personen. In dit kader bepaalt dit voorontwerp van wet uitdrukkelijk dat het rijksregisternummer door de verwerkingsverantwoordelijken mag worden gebruikt, met name voor de raadpleging van het Rijksregister, maar ook om de exacte identificatie van de houder van een gebruikersaccount mogelijk te maken en om de burger ondubbelzinnig te koppelen aan het gekwalificeerde handtekeningcertificaat dat aan hem wordt afgeleverd.

En vue de la gestion de l'ensemble des comptes utilisateurs créés, le présent avant-projet de loi crée un fichier central spécifique, appelé «Registre des comptes utilisateurs». Ce registre sera géré par les services du Service public fédéral Stratégie et Appui.

Met het oog op het beheer van alle aangemaakte gebruikersaccounts creëert dit voorontwerp van wet een specifiek centraal bestand, het zogenaamde 'Register van gebruikersaccounts'. Dit register zal worden beheerd door de diensten van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning.

Le paragraphe 5 précise les données qui y seront enregistrées ainsi que la durée de conservation, à savoir durant une période de maximum 30 ans après la désactivation du compte utilisateur.. Ce

Paragraaf 5 preciseert welke gegevens daarin zullen worden geregistreerd en de bewaartermijn, namelijk gedurende een periode van 30 jaar na het stopzetten van het

délai a été fixé en prenant en considération le délai maximal de prescription possible en droit belge.

gebruikersaccount. Deze termijn werd vastgesteld met inachtneming van de maximale verjaringstermijn die mogelijk is in het Belgische recht.

L'article 5 du présent avant-projet de loi décrit les circonstances, autres que le décès du titulaire, dans lesquelles un compte utilisateur est désactivé et ne peut dès lors plus être utilisé, notamment lorsque l'une ou plusieurs conditions permettant la création d'un compte utilisateur ne sont plus remplies, lorsque les données relatives aux titulaires sont modifiées ou à la demande du titulaire lui-même.

Artikel 5 van dit voorontwerp van wet beschrijft de omstandigheden, anders dan het overlijden van de houder, waarin een gebruikersaccount wordt stopgezet en dus niet meer kan worden gebruikt, met name wanneer een of meerdere voorwaarden voor het aanmaken van een gebruikersaccount niet langer zijn vervuld, wanneer de gegevens met betrekking tot de houder worden gewijzigd of op verzoek van de houder zelf.

Article 4

L'article 4 définit les modalités de fonctionnement du service de signatures électroniques qualifiées à proprement parlé. Pendant que le compte utilisateur est actif, l'utilisateur peut demander la génération de certificats de signature qualifiée temporaires, valables pendant 24 heures.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt de modaliteiten voor de werking van de dienst voor gekwalificeerde elektronische handtekeningen zelf. Zolang het gebruikersaccount actief is, kan de gebruiker de aanmaak vragen van tijdelijke gekwalificeerde handtekeningcertificaten, die 24 uur geldig zijn.

L'article 4 énumère également les données contenues dans le certificat qualifié de signature, parmi lesquelles le numéro de Registre national ; ce dernier pouvant être conservé par les parties utilisatrices visées à l'article 3, point 6), du règlement eIDAS du service de signatures électroniques qualifiées à distance aussi longtemps qu'il leur est nécessaire de devoir pouvoir recueillir la preuve de la signature électronique ou de l'authentification.

Artikel 4 somt ook de gegevens op die in het gekwalificeerde handtekeningcertificaat zijn opgenomen, waaronder het rijksregisternummer; dit laatste mag door de vertrouwende partijen bedoeld in artikel 3, punt 6), van de eIDAS-verordening die gebruikmaken van de dienst voor gekwalificeerde elektronische handtekeningen op afstand, worden bewaard zolang het voor hen noodzakelijk is om het bewijs van de elektronische handtekening of van de authenticatie te kunnen verzamelen.

Telle est, Mesdames, Messieurs, la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Dit is, dames en heren, de inhoud van het ontwerp van wet dat de Regering u ter beraadslaging voorlegt.

Le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
chargé de Beliris

De Minister van Veiligheid en Binnenlandse
Zaken, belast met Beliris

Bernard QUINTIN

La Ministre de l'Action et de la Modernisation
publiques, chargée des Entreprises publiques,
de la Fonction publique, de la Gestion
immobilière de l'Etat, du Numérique et de la
Politique Scientifique,

De Minister van Modernisering van de
Overheid, belast met Overheidsbedrijven,
Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van
de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid,

Vanessa MATZ