



Avis n° 106/2019 du 5 juin 2019

Objet: Demande d'avis concernant la proposition de décret modifiant les articles L1141-2, L1141-3, L1141-4 et L1141-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de faciliter et de protéger la consultation populaire d'initiative citoyenne (CO-A-2019-113).

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 du Président du Parlement de Wallonie, Monsieur André Antoine, reçue le 4 avril 2019 ;

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

Émet, le 5 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Président du Parlement de Wallonie, Monsieur André Antoine (ci-après "le demandeur"), a sollicité, le 4 avril 2019, l'avis de l'Autorité sur une proposition de décret modifiant les articles L1141-2, L1141-3, L1141-4 et L1141-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de faciliter et de protéger la consultation populaire d'initiative citoyenne (ci-après "la proposition de décret").
2. La proposition de décret vise à modifier le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le "CDLD") afin d'améliorer le processus des consultations populaires d'initiative citoyenne.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

3. La demande d'avis ne porte que sur l'article 2 de la proposition de décret. L'Autorité limite son examen à cette disposition.
4. Le CDLD instaure la possibilité pour les communes de consulter leurs habitants sur les matières relevant de leurs compétences (articles L1141-1 à L.1141-13). La consultation peut être organisée soit d'initiative, soit à la demande des habitants. C'est ainsi que le CDLD impose aux communes d'organiser une consultation populaire si la demande est soutenue par un nombre suffisant d'habitants de la commune. Le CDLD prévoit actuellement que la récolte des signatures nécessaires au soutien d'une consultation populaire d'initiative citoyenne ne peut avoir lieu que sur base d'un formulaire délivré par la commune. L'article 2 de la proposition de décret entend introduire la possibilité de collecter les signatures nécessaires en ligne. Cette disposition se lit comme suit :

"L'article L1141-3 du même Code est remplacé par ce qui suit :

'Art. L1141-3. La demande n'est recevable que pour autant qu'elle soit introduite au moyen d'un formulaire délivré par la commune, ou par la collecte des signatures en ligne, et qu'elle comprenne, outre le nom de la commune et la reproduction de l'article 196 du Code pénal, les mentions suivantes :

1° la ou les questions qui font l'objet de la consultation proposée;

2° le nom, les prénoms, la date de naissance et le domicile de chacun des signataires de la demande;

3° le nom, les prénoms, la date de naissance et le domicile des personnes qui prennent l'initiative de demander la consultation populaire.

Le formulaire visé à l'alinéa 1er est délivré dans les 15 jours de la demande adressée au directeur général.

L'interface permettant la collecte des signatures en ligne, en vue de demander l'organisation d'une consultation populaire, est mis à disposition des communes par le Gouvernement wallon qui en détermine les modalités d'utilisation'".

5. Cette disposition de la proposition de décret implique le traitement de données à caractère personnel. Dès lors qu'il est question d'informations se rapportant à une personne physique identifiée, qui vont faire l'objet d'opération à l'aide de procédés automatisés, ces traitements de données personnelles doivent satisfaire aux principes du RGPD.

i) Base(s) juridique(s) du traitement

6. Selon l'article 6 du RGPD, les traitements de données à caractère personnel ne sont licites que s'ils reposent, au moins, sur une des bases juridiques qu'il énonce.

7. À l'estime de l'Autorité, le traitement de données créé par l'article 2 de la proposition de décret peut être considéré comme étant "*nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis*" (article 6.1.c) du RGPD et/ou "*nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement*" (article 6.1.e) du RGPD).

8. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est nécessaire à l'exécution d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"), prescrit que les éléments essentiels du traitement de données soient repris dans une norme de rang législatif¹. Il faut donc, en principe, que le décret précise le responsable du traitement, les types ou catégories de données qui font l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être, la limitation des finalités, les durées de conservation, les opérations et procédures de traitement². Toutefois le principe de légalité n'empêche pas, comme la Cour constitutionnelle l'a établi aux termes d'une jurisprudence constante, une délégation au Gouvernement "*pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment*

¹ Voyez, not., Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 130/2018 du 28 novembre 2018, § 9 ; Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30.

² 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

*précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*³. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁴.

ii) Désignation du responsable du traitement

9. Pour rappel, le responsable du traitement peut être défini comme "*la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement*" (article 4.7 du RGPD). L'article 4.7 du RGPD, lu en combinaison avec l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH, dispose que lorsque les traitements et les moyens d'un traitement de données sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel par la réglementation.
10. En l'espèce, l'article 2 de la proposition de décret n'indique pas explicitement l'autorité qui doit être considérée comme étant le responsable du traitement. Toutefois, l'article L.1141-4 du CDLD dispose que "*dès réception de la demande, le collège communal examine si la demande est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables*". C'est donc le collège communal qui doit être considéré comme le responsable du traitement des données qui ont été collectées sur pied de l'article 2 de la proposition de décret. L'Autorité demande à ce que la proposition de décret ajoute cette précision, notamment afin de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée tels qu'ils figurent aux articles 12 à 22 du RGPD.
11. Par ailleurs, s'il devait s'avérer, après un examen factuel des responsabilités des différents acteurs, que le gestionnaire de l'interface mise à la disposition des communes par le Gouvernement wallon afin de collecter des signatures en ligne devait être considérée comme un sous-traitant⁵, l'Autorité rappelle l'obligation de conclure un contrat "*qui lie le sous-traitant à l'égard du responsable du traitement, définit l'objet et la durée du traitement, la nature et la finalité du traitement, le type de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées, et les obligations et les droits du responsable du traitement*" (article 28.3 du RGPD).

³ Lire, par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, § B.7.2.

⁴ Voir par exemple Avis de l'APD n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9 ; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel.

⁵ Concernant la définition des notions de responsable de traitement et de sous-traitant, voyez le Autorité de protection des données, "Le point sur les notions de responsable de traitement / sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats", https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf.

iii) Finalité(s) du traitement

12. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
13. Il ressort de l'économie de la disposition et du texte dans lequel elle s'insère que les données sont traitées afin de permettre aux autorités communales d'examiner si la demande de consultation populaire d'initiative citoyenne est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables.
14. L'Autorité considère qu'une telle finalité est explicite, légitime et déterminée.
15. L'Autorité rappelle que les données transmises à l'autorité compétente sur pied de l'article 2 de la proposition de décret ne pourront pas être réutilisées par l'administration communale pour des finalités incompatibles avec la (les) finalité(s) initiale(s) (article 5.1.b) du RGPD).

iv) Catégories des données traitées

16. Aux termes de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel traitées doivent être "*adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)*".
17. L'Autorité estime que les données qui doivent être transmises à l'autorité compétente sur pied de l'article 2 de la proposition de décret sont bien adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire afin de lui permettre d'examiner si la demande de consultation populaire d'initiative citoyenne est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables.
18. L'Autorité souhaite toutefois attirer l'attention sur la nécessité que toutes les données traitées, y compris la signature des personnes concernées, répondent à une exigence de qualité. En d'autres termes, la signature électronique utilisée doit être de qualité. L'Autorité souligne à cet égard que le certificat de signature de la carte d'identité électronique (e-ID) et le certificat émis sur un support de type "e-token" sont considérés comme étant "qualifiés" au sens du Règlement européen eIDAS et qu'ils peuvent dès lors être assimilés à une signature manuscrite (article 25 du Règlement eIDAS). L'Autorité précise encore que, si le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre pour déterminer la méthode à utiliser pour permettre aux initiateurs d'une consultation populaire de récolter des signatures électroniques par le biais de la plate-forme de pétitionnement en ligne, il est nécessaire que la méthode choisie respecte les principes relatifs à la protection des données personnelles, y compris l'exigence d'exactitude énoncée à l'article 5.1.d) du RGPD.

v) Délai de conservation des données

19. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données collectées "*sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées*".
20. La définition des durées de conservation des données à caractère personnel est considérée comme un des éléments essentiels qu'il faut, en principe, fixer dans la réglementation qui encadre le traitement de données à caractère personnel.
21. L'Autorité constate que la proposition de décret ne prévoit rien à cet égard. L'Autorité demande à ce que la proposition de décret définit le délai de conservation des données traitées, ou à tout le moins, les critères permettant de déterminer ce délai de conservation.

vi) Modalités de traitement des données à caractère personnel

22. L'Autorité constate que la proposition de décret prévoit une délégation au profit du Gouvernement puisqu'elle dispose que "*L'interface permettant la collecte des signatures en ligne, en vue de demander l'organisation d'une consultation populaire, est mis à disposition des communes par le Gouvernement wallon qui en détermine les modalités d'utilisation*".
23. L'Autorité n'a pas d'objection de principe à propos de cette délégation. En effet, comme l'Autorité l'a déjà rappelé au point 8 du présent avis, le principe de légalité qui prévaut dans le domaine de la protection des données n'empêche pas une délégation au Gouvernement "*pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*"⁶. Si l'Autorité estime que la proposition de décret comprend la plupart de ces éléments essentiels, elle est d'avis qu'une précision essentielle quant aux modalités de traitement des données à caractère personnel doit néanmoins être ajoutée dans le futur décret. Il est nécessaire que les données personnelles des personnes ayant utilisé l'interface permettant la collecte des signatures en ligne soient "floutées" et que seules les personnes habilitées à examiner si la demande d'organisation d'une consultation populaire est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables aient accès à ces données. Le Gouvernement doit être chargé par le décret de prendre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de rencontrer cette exigence.

⁶ Lire, par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, § B.7.2.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que pour que la proposition de décret offre suffisamment de garanties en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, il est nécessaire d'y apporter **les adaptations suivantes** :

- Identifier explicitement le responsable du traitement (**point 10**)
- Définir le délai de conservation des données traitées, ou à tout le moins, les critères permettant de déterminer ce délai de conservation (**point 21**)
- Préciser que les données personnelles des personnes ayant utilisé l'interface permettant la collecte des signatures en lignes doivent être "floutées" et que seules les personnes habilitées à examiner si la demande d'organisation d'une consultation populaire est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables aient accès à ces données (**point 23**).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jasper
Directrice du Centre de Connaissances