



Avis n° 107/2019 du 5 juin 2019

Objet: Demande d'avis concernant la proposition de décret visant à modifier le Titre IV du Livre premier du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer et de renforcer la consultation populaire communale (CO-A-2019-114)

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 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 visant à modifier le Titre IV du Livre premier du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer et de renforcer la consultation populaire communale (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 et de renforcer la consultation populaire communale, notamment à la lumière du bilan réalisé par la Commission spéciale de renouveau démocratique.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

3. La demande d'avis ne porte que sur les articles 15 et 20 de la proposition de décret. L'Autorité remarque toutefois qu'il est également question de traitement de données à l'article 14 de la proposition de décret. L'Autorité examine ces trois dispositions.
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.
5. 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 14 de la proposition de décret entend introduire la possibilité de collecter les signatures nécessaires en ligne. Cette disposition se lit comme suit :

"Dans le même chapitre 3, il est inséré un nouvel article L1143-2, rédigé comme suit :

'Art. L1143-2. §1er. La demande n'est recevable que pour autant qu'elle soit introduite au moyen d'un formulaire sous format papier ou électronique mis à la disposition par la commune 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 de la commune.

§2. Le Gouvernement met à la disposition des habitants et des communes une plate-forme de pétitionnement électronique. Les initiateurs de la consultation populaire, tels que visés à l'article L1143-2, §1er, alinéa 1er, 3°, du présent Code et la commune peuvent librement utiliser le pétitionnement en ligne et sur formulaire papier".

6. Par ailleurs, la proposition de décret vise à introduire dans le mécanisme de la consultation populaire un premier seuil de 1% de signatures correspondant à une première étape d'examen de la recevabilité et de la formulation de la ou des questions à poser, de telle sorte que la récolte des signatures visant à réunir le nombre de signatures nécessaires à l'organisation d'une consultation populaire puisse intervenir sur base de questions considérées comme univoques, non suggestives, précises et cohérentes. L'article 15 de la proposition de décret organise la vérification des signatures par le collège communal pour atteindre ce premier seuil de 1%. Il se lit comme suit :

"Dans le même chapitre 3, il est inséré un nouvel article L1143-3, rédigé comme suit :

'Art. L1143-3. §1er. Dès réception de la demande, le collège communal examine si elle est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables pour atteindre 1% du nombre d'habitants âgés de 16 ans accomplis.

§2. Le collège communal raye à l'occasion de cet examen :

1° les signatures en double;

2° les signatures des personnes qui ne répondent pas aux conditions fixées à l'article L1141-5, §1er du présent Code;

3° les signatures des personnes dont les données fournies ne suffisent pas à permettre la vérification de leur identité.

§3. Lorsque le seuil de 1% est atteint, le collège communal clôture l'examen des signatures et inscrit le point à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du conseil communal. Le conseil communal statue sur la conformité de l'objet de la consultation populaire avec l'article L1141-1 du présent Code"

7. L'article 20 de la proposition de décret prévoit qu'à l'issue de la période de récolte des signatures, les initiateurs de la demande adressent le formulaire de demande dans les mêmes formes que celles prévues aux articles L1143-2 et suivants du CDLD. Cette disposition prévoit qu'il est désormais possible de rassembler les signatures par voie électronique et d'adresser le formulaire complémentaire à la

demande initiale, également de manière électronique. L'article 20 de la proposition de décret se lit comme suit :

"Dans le même chapitre 3, il est inséré un nouvel article L1143-8, rédigé comme suit :

'Art. L1143-8. Dans les quatre mois de la délibération du conseil communal visée à l'article L1143-6, alinéa 2, du présent Code, les initiateurs de la demande de consultation populaire communiquent au collège, les noms, prénoms, dates de naissance et le domicile de chacun des signataires de la demande, au moyen du formulaire sous format papier ou électronique ou de la plate-forme électronique, conformément à l'article L1143-2 du présent Code".

8. Ces dispositions de la proposition de décret impliquent 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) des traitements

9. 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.
10. À l'estime de l'Autorité, les traitements de données créés par l'article 2 de la proposition de décret peuvent être considérés comme étant "*nécessaire(s) au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis*" (article 6.1.c) du RGPD) et/ou "*nécessaire(s) 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).
11. 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

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.

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 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/des responsable(s) du traitement

12. 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.
13. La proposition de décret ne désigne pas explicitement le "responsable du traitement" des traitements qu'il organise. L'Autorité remarque toutefois que le texte de la proposition de décret indique que c'est le collège communal qui est chargé d'examiner les formulaires de demande d'organisation d'une consultation populaire afin, notamment, de vérifier si cette demande est soutenue par un nombre suffisant d'habitants de la commune. L'Autorité demande à ce que la proposition de décret soit tout à fait explicite au sujet de l'autorité agissant en tant que responsable du traitement, notamment afin de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée tel qu'ils figurent aux articles 12 à 22 du RGPD.
14. Par ailleurs, s'il devait s'avérer, après un examen factuel des responsabilités des différents acteurs, que le gestionnaire de la plate-forme de pétitionnement électronique mise à la disposition des habitants et 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*".

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

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 du 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.

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).

iii) Finalité(s) des traitement(s)

15. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
16. Il ressort de l'économie des dispositions et du texte dans lequel elles s'insèrent 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 pour atteindre les seuils fixés par le CDLD.
17. L'Autorité considère qu'une telle finalité est explicite, légitime et déterminée.
18. 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 de données traitées

19. 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)*".
20. L'Autorité estime que les données qui sont traitées sur pied des articles 14, 15 et 20 de la proposition de décret sont bien adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire afin de lui permettre de prendre une décision afin de savoir si la demande de consultation populaire d'initiative citoyenne est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables pour atteindre les seuils fixés par le CDLD.
21. 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

22. 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*".
23. 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.
24. 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

25. L'Autorité constate que l'article 14 de la proposition de décret prévoit une délégation au profit du Gouvernement puisqu'elle dispose que "*Le Gouvernement met à la disposition des habitants et des communes une plate-forme de pétitionnement électronique*".
26. 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 11 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 la plate-forme de pétitionnement électronique soient "floutées" et que seules les personnes habilitées à examiner les formulaires de demande d'organisation d'une consultation populaire afin, notamment, de vérifier si cette demande est soutenue par un nombre suffisant d'habitant de la commune aient

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

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.

vii) Remarque complémentaire

27. L'Autorité considère que la proposition de décret ne prévoit pas un quelconque transfert des données personnelles des personnes soutenant la demande de consultation populaire d'initiative citoyenne vers le "comité d'accompagnement local" et la "commission régionale des consultations populaires" qui sont visés par l'article 7 de la proposition de décret. L'Autorité souhaite souligner qu'un tel transfert de données personnelles ne pourra donc pas avoir lieu.

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 13**) ;
- Définir le délai de conservation des données traitées, ou à tout le moins, les critères permettant de déterminer ce délai de conservation (**point 24**) ;
- Préciser que les données personnelles des personnes ayant utilisé la plate-forme de pétitionnement électronique doivent être "floutées" et que seules les personnes habilitées à examiner si les demandes d'organisation d'une consultation populaire sont soutenues par un nombre suffisant de signatures valables aient accès à ces données (**point 26**).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar,
Directrice du Centre de Connaissances