



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 84/2023 du 27 avril 2023

Objet : Avant-projet d'ordonnance portant le nouveau Code électoral communal bruxellois (CO-A-2023-079)

Traduction¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière et Griet Verhenneman et Messieurs Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "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 "la LTD") ;

Vu l'article 25, alinéa 3 de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Bernard Clerfayt, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux (ci-après "le demandeur"), reçue le 03/03/2023 ;

Vu les explications complémentaires fournies par le demandeur le 12/04/2023 ;

¹ Pour la version originale validée collégalement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

Émet, le 27 avril 2023, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 11, 13, 21, § 1^{er}, 59, § 3 et 72, deuxième alinéa de l'avant-projet d'ordonnance *portant le nouveau Code électoral communal bruxellois* (ci-après "l'avant-projet d'ordonnance" ou "l'avant-projet").

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise tout d'abord la fusion entre le *Code électoral communal bruxellois*, tel que coordonné en 2018 (ci-après "CECB 2018"), et l'ordonnance du 12 juillet 2012 *organisant le vote électronique pour les élections communales* (ci-après "OVE"). Sur le territoire bruxellois, le système de vote électronique est utilisé, ce qui implique l'application des dispositions de l'OVE, toutefois de nombreuses dispositions du CECB demeurent applicables. Comme il n'est pas évident pour les communes de travailler en combinant deux textes distincts, la fusion des deux textes législatifs a été réalisée. L'avant-projet d'ordonnance vise ensuite à apporter plusieurs modifications au cadre légal en vigueur, en tenant compte des dernières évolutions technologiques en matière électorale, du feed-back fourni par les communes à l'issue des élections communales de 2018 et des élections organisées par l'autorité fédérale en 2019, ainsi que des innovations en matière de droit électoral proposées par les partenaires de la Belgique fédérale.

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis apporte plusieurs modifications qui ont un impact sur le traitement de données à caractère personnel dans le cadre (de l'organisation) des élections communales bruxelloises, à savoir :

- supprimer la mention du sexe sur la liste des électeurs (article 11 de l'avant-projet) ;
- prévoir une procédure simplifiée pour la délivrance des listes des électeurs aux partis politiques (article 13 de l'avant-projet) ;
- ajouter plusieurs professions réglementées à la liste de professions en ce qui concerne les personnes qui peuvent être désignées en tant que président d'un bureau électoral (article 21, § 1^{er} de l'avant-projet) ;
- mentionner le numéro de Registre national du mandant et du mandataire sur le formulaire de procuration dans le cadre de la procédure de vote par procuration (article 59, § 3 de l'avant-projet) ; et
- insérer une disposition relative au traitement de données à caractère personnel en cas de pointage électronique des électeurs (article 72, deuxième alinéa de l'avant-projet).

4. L'Autorité renvoie à ses précédents avis en matière de traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'élections, en particulier les avis n° 164/2022 et 209/2022².

² Consultables via les liens suivants : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf> et <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-209-2022.pdf>.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base juridique

5. L'Autorité souligne que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution* n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans le droit à la protection de la vie privée (comprenant également les données à caractère personnel), mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un intérêt social général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit³. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données.

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale⁴ 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 traitement⁵ doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

7. Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. Cour Constitutionnelle, Arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019 ("Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit").

⁴ Article 6.1.c) du RGPD.

⁵ Article 6.1.e) du RGPD.

- les (catégories de) personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

8. Le demandeur indique que les traitements de données à caractère personnel auxquels donne lieu l'avant-projet soumis pour avis reposent sur l'article 6.1.c) du RGPD (obligation légale), à savoir l'organisation d'élections (communales). L'Autorité constate que les traitements de données à caractère personnel encadrés par l'avant-projet impliquent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, étant donné qu'ils :

- concernent des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD (plus précisément des données à caractère personnel qui révèlent les opinions politiques) ;
- impliquent un traitement de données à caractère personnel à grande échelle ; et
- prévoient l'utilisation du numéro de Registre national en tant qu'identifiant unique.

b. Données à caractère personnel reprises dans les listes des électeurs (art. 11 de l'avant-projet)

9. L'article 11 de l'avant-projet établit que "*Le 1^{er} août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, le collège des bourgmestre et échevins dresse une liste des électeurs communaux*".

10. L'article 11, § 1^{er} de l'avant-projet mentionne les (catégories de) personnes concernées et énumère les (catégories de) données à caractère personnel des électeurs figurant sur la liste précitée :

"Sur cette liste sont repris :

1° les personnes qui, à la date mentionnée, sont inscrites au registre de population de la commune et satisfont aux autres conditions de l'électorat visées aux articles 8, §1^{er}, 9 et 10 ;

2° les électeurs communaux qui, entre le 1^{er} août et la date des élections, atteindront l'âge de dix-huit ans ;

3° les personnes dont la suspension des droits électoraux prendra fin avant la date des élections.

Pour chaque personne satisfaisant aux conditions de l'électorat, la liste des électeurs mentionne le nom, les prénoms, la date de naissance, le numéro d'identification visé à l'article 2, alinéa 2, de la loi

du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et la résidence principale. Pour les électeurs qui ont été agréés en cette qualité en vertu des articles 1bis et 1ter, la liste des électeurs mentionne leur nationalité. En outre, la lettre "C" figure en regard du nom des électeurs agréés en cette qualité en vertu de l'article 1bis et de la lettre "E" en regard du nom des électeurs agréés en cette qualité en vertu de l'article 1ter.

La liste des électeurs est établie selon une numérotation, le cas échéant par section de commune, soit dans l'ordre géographique, en fonction des rues, soit par ordre alphabétique des électeurs. Le collège des bourgmestre et échevins veille à convoquer dans le même centre de vote les personnes inscrites à la même adresse sur le registre de population."

11. L'article 11 de l'avant-projet reprend ainsi le contenu de l'article 3 du CECB 2018, en supprimant toutefois de la liste des électeurs l'information relative au sexe des personnes concernées. Cette modification n'appelle aucune remarque particulière de la part de l'Autorité. Au vu de la précision reprise dans l'Exposé des motifs selon laquelle cette mention ne présente aucune utilité pour la gestion du scrutin, cette suppression s'impose en effet en application du principe de minimisation des données repris à l'article 5.1.c) du RGPD.

12. En ce qui concerne les autres (catégories de) données à caractère personnel reprises sur la liste des électeurs, l'Autorité s'interroge sur la nécessité de la mention de la date de naissance des électeurs, notamment vu le fait que chaque personne sur la liste doit par définition avoir au moins 18 ans et que pour le reste, l'organisation et la gestion des opérations électorales ne requièrent pas la connaissance de l'âge précis des électeurs. Interrogé pour des explications complémentaires à ce sujet, le demandeur affirme que la date de naissance est utilisée afin d'identifier les personnes concernées qui se présentent dans un bureau électoral avec un autre document d'identité que la carte d'identité (par exemple un passeport ou un permis de conduire), sur lequel n'est pas mentionné le numéro de Registre national - qui permettrait également de déduire la date de naissance. L'Autorité en prend acte mais souligne qu'en vue de la transparence et de la prévisibilité à l'égard des personnes concernées, il est, le cas échéant, au moins recommandé de reprendre la finalité précitée dans l'Exposé des motifs.

13. Ceci s'applique également à la mention du numéro de Registre national qui, conformément à l'article 11, § 1^{er} de l'avant-projet, est aussi repris sur la liste des électeurs. L'Autorité part du principe que la finalité du traitement du numéro de Registre national consiste à identifier les électeurs avec certitude, en particulier en cas d'homonymes parmi les électeurs au sein d'un même bureau électoral. L'Autorité reconnaît l'importance d'une identification correcte et du traitement de données qui répondent aux exigences de qualité et d'exactitude. Elle souligne toutefois que l'utilisation du numéro de Registre national en Belgique est strictement régie par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physique* (ci-après "la loi Registre national"). L'utilisation du numéro

de Registre national n'est pas permise sans autorisation préalable, soit par le ministre de l'Intérieur, soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. L'Autorité rappelle aussi de manière générale que les numéros d'identification unique font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les États membres qui définissent un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ainsi, l'ancienne Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà attiré précédemment⁶ l'attention sur le respect des garanties suivantes en la matière :

- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
- les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir/prévoir les types de traitements visés ;
- la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doivent être sanctionnées au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

14. Conformément à ce qui précède, il convient de mentionner dans le texte de l'avant-projet ou au moins dans l'Exposé des motifs la finalité du traitement du numéro de Registre national.

15. L'article 11, § 1^{er}, avant-dernier alinéa de l'avant-projet dispose que "(...) *Pour les électeurs qui ont été agréés en cette qualité en vertu des articles 1bis et 1ter, la liste des électeurs mentionne leur nationalité. En outre, la lettre "C" figure en regard du nom des électeurs agréés en cette qualité en vertu de l'article 1bis et de la lettre "E" en regard du nom des électeurs agréés en cette qualité en vertu de l'article 1ter.*" L'Autorité souligne tout d'abord que le texte de l'avant-projet ne permet aucunement de déterminer quelles personnes concernées ou quelle catégorie de personnes concernées sont/est visées/visée par la disposition précitée. En effet, on ne précise pas à quelle norme légale il est fait référence avec les termes "*en vertu des articles 1bis et 1ter*". L'Autorité part du principe que l'on vise ici la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*. Cela doit toutefois être ajouté. De plus, l'Autorité s'interroge sur la nécessité de mentionner la nationalité ainsi que la lettre "C" ou "E" sur la liste des électeurs en ce qui concerne les personnes concernées visées ci-dessus. Ni le texte de l'avant-projet, ni l'Exposé des

⁶ Voir l'avis n° 19/2018 du 29 février 2018 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*.

motifs ne laissent transparaître la moindre motivation pour cette mention. En ce qui concerne ce point, l'Autorité renvoie au point de vue qu'elle a déjà adopté à cet égard dans son avis n° 164/2022⁷. L'Autorité comprend qu'au moment de l'enregistrement pour leur participation aux élections, il soit pertinent et nécessaire de vérifier si ces ressortissants non belges remplissent les conditions de participation à ces élections. Toutefois, l'Autorité ne voit aucune nécessité de mentionner les données précitées dans la liste des électeurs en tant que telle. L'Autorité est consciente du fait que - vu que les personnes concernées disposent exclusivement d'un droit de vote pour les élections *communales* -, le jour des élections, il faut veiller à ce que ces personnes concernées ne reçoivent qu'un bulletin de vote pour ces élections communales. Afin d'atteindre cette finalité, tout en agissant conformément au principe de minimisation des données repris à l'article 5.1.c) du RGPD, l'Autorité propose dès lors de supprimer la mention de la nationalité et de la lettre "C" ou "E", faisant référence au statut de séjour de la personne concernée, et de la remplacer par une mention indiquant que la personne concernée peut uniquement participer aux élections communales (par exemple une mention de la lettre "C" pour toutes les personnes concernées).

16. L'article 11, § 3 de l'avant-projet dispose qu' "*À la date à laquelle la liste des électeurs communaux doit être arrêtée, le collège des bourgmestre et échevins porte à la connaissance des citoyens par une publication sur le site web de la commune et par un avis publié dans la forme ordinaire, que chacun peut, jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection, s'adresser à la commune durant les heures de service afin de vérifier si lui-même ou toute autre personne figure ou est correctement mentionné sur la liste*"⁸. Concernant la disposition précitée, la question se pose tout d'abord de savoir dans quels cas et pour quelles raisons il est possible qu'un citoyen s'adresse à la commune afin de vérifier si une *autre personne* est inscrite sur la liste des électeurs et ait dès lors accès à cet effet aux données à caractère personnel de la personne concernée reprise sur cette liste. Cela ne ressort pas du texte de l'avant-projet, ni de l'Exposé des motifs. L'Autorité souligne que les personnes concernées peuvent à première vue exclusivement accéder à leurs propres données à caractère personnel afin d'en vérifier l'exactitude. Si et dans la mesure où il existe quand même une raison légitime d'accéder aux données d'un autre électeur, celle-ci doit être explicitement reprise dans le texte - dans un souci de transparence et de prévisibilité à l'égard des personnes concernées. Dans le cas contraire, les termes "*ou toute autre personne*" doivent être supprimés de l'article 11, § 3 de l'avant-projet. En outre, l'Autorité souligne que conformément au principe de minimisation des données repris à l'article 5.1.c) du RGPD, les données mises à la disposition des citoyens en vue de contrôler leur inscription sur la liste des électeurs doivent être limitées au strict nécessaire. À cet égard, pour l'identification unique des électeurs, il ne semble pas nécessaire de reprendre à la fois leur date de naissance et leur numéro de Registre national dans cette version de la liste des électeurs mise à disposition. L'Autorité estime que la mention de la date de naissance suffit pour réaliser la finalité

⁷ Voir <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, considérant 18.

⁸ Soulignement par l'Autorité.

poursuivie (notamment afin de pouvoir distinguer des homonymes). Compte tenu de ce qui précède et de la protection particulière dont bénéficie le numéro d'identification unique conformément à l'article 87 du RGPD, il est recommandé de supprimer le numéro de Registre national de cette liste des électeurs.

c. Procédure concernant la délivrance des listes des électeurs aux partis politiques (art. 13 de l'avant-projet)

17. L'article 13 de l'avant-projet prévoit la procédure pour la délivrance de la liste des électeurs aux candidats aux élections communales.

"§ 1^{er}. Dès que la liste des électeurs est établie, le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire désigné par lui délivre gratuitement une copie électronique de la liste des électeurs aux personnes qui en font la demande par écrit et qui s'engagent par écrit à déposer une liste de candidats aux élections communales.

Si le demandeur ne présente pas de liste de candidats, il ne peut plus faire usage de la liste des électeurs, sous peine des sanctions pénales édictées à l'article 197bis du Code électoral.

§ 2. Toute personne figurant comme candidat sur un acte de présentation déposé en vue de l'élection peut obtenir la liste des électeurs de manière électronique après demande écrite auprès du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire désigné par lui.

Le collège des bourgmestre et échevins vérifie au moment de la demande que l'intéressé est présenté comme candidat à l'élection.

Si le demandeur est ultérieurement rayé de la liste des candidats, il ne peut plus faire usage de la liste des électeurs sous peine des sanctions pénales édictées à l'article 197bis du Code électoral. (...)".

18. En ce qui concerne le caractère nécessaire et proportionné de l'ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel en raison de la communication des listes des électeurs à des fins électorales, l'Autorité renvoie au point de vue qu'elle a récemment adopté à cet égard dans ses avis n° 164/2022⁹ et 209/2022¹⁰. L'Autorité reconnaît la communication politique comme un élément essentiel à la participation des citoyens, des partis politiques et des candidats à la vie démocratique ainsi qu'au droit fondamental à la liberté d'expression.

⁹ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, considérants 7-10.

¹⁰ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-209-2022.pdf>, considérants 6-20.

Elle souligne toutefois l'importance du respect du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et des communications, ancré à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que du droit à la protection des données à caractère personnel repris à l'article 8 de la Charte.

19. L'Autorité attire l'attention sur le fait que la communication des copies de la liste des électeurs aux partis politiques et aux candidats et le traitement de données à caractère personnel allant de pair impliquent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, en raison de leur ampleur (traitement à grande échelle) et des données à caractère personnel sensibles qui peuvent en être déduites. Ainsi, le fait de ne pas figurer sur la liste des électeurs permet de déduire que la personne concernée se trouve dans un des cas d'exclusion ou de suspension du droit de vote (en raison par exemple d'une condamnation, d'une incapacité ou d'un internement). La possession de la liste des électeurs implique en outre la possibilité de procéder à du ciblage individuel sur la base de l'âge ou de l'origine ethnique, qui peut dans de nombreux cas être déduite du nom des personnes concernées. Outre l'absence de prévisibilité des dispositions qui prévoient la communication de cette liste "*à des fins électorales*" (voir ci-dessous), ces communications massives de données à caractère personnel soulèvent dès lors également des questions quant au respect des principes de nécessité et de proportionnalité.
20. À ce sujet, l'Autorité souligne que les principes susmentionnés n'impliquent pas uniquement que l'efficacité du traitement visé en vue de réaliser l'objectif poursuivi doit être évaluée mais également qu'il faut déterminer si le traitement envisagé est la manière la moins intrusive pour atteindre cet objectif. Un traitement de données à caractère personnel n'est en effet considéré comme étant nécessaire que s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit. Par conséquent, il est requis :
 - 1) Premièrement, que le traitement de données **permette** effectivement **d'atteindre l'objectif poursuivi**. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;
 - 2) Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue **la mesure la moins intrusive** au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit à la protection de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché. Si la nécessité du traitement de données à

caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que le traitement est proportionné (au sens strict) à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu et les droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.

21. L'Autorité estime qu'à première vue, il existe des manières moins intrusives de réaliser l'objectif poursuivi (la diffusion de propagande électorale/le marketing politique) et considère donc que la mise à disposition de listes des électeurs telle qu'elle est actuellement prévue n'est pas nécessaire et est disproportionnée. À cet égard, elle renvoie notamment aux méthodes utilisées chez nos voisins dans le cadre de la propagande électorale. En France, on travaille par exemple avec un système décentralisé dans lequel l'État est responsable de la communication du programme de chaque parti politique aux électeurs, ce qui permet de mieux garantir le droit à la protection des données des électeurs¹¹. La question se pose également de savoir si la diffusion de propagande électorale au moyen de toutes-boîtes ne suffit pas à réaliser la finalité poursuivie. Une autre alternative pourrait consister à communiquer des statistiques anonymes sur la base de la composition de la population de l'électorat concerné. Dans ce cas, l'avant-projet doit définir des critères objectifs et admissibles en fonction de l'objectif poursuivi (groupes d'âge par exemple) sur la base desquels ces statistiques peuvent être établies.
22. Si le demandeur est encore d'avis que la procédure prévue relative à la diffusion des listes des électeurs parmi les partis politiques et les candidats doit être considérée comme nécessaire et proportionnée pour la finalité à réaliser, il faut au moins tenir compte des remarques formulées ci-dessous concernant l'encadrement dans l'avant-projet des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec cette procédure.
23. Quant au contenu de l'article 13 de l'avant-projet, l'Autorité souligne tout d'abord qu'il faut préciser pour quel objectif *concret* ces listes peuvent être utilisées par les partis politiques et les candidats aux élections. Interrogé pour des précisions complémentaires concernant la finalité "*uniquement à des fins électorales*", le demandeur affirme qu' "*Avec l'utilisation de la liste des électeurs uniquement à des fins électorales*", on vise en effet l'utilisation à des fins de propagande électorale par une liste ou un candidat avec pour objectif spécifique d'être élu(e)", mais que la

¹¹ Voir à cet égard : <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/comment-sont-encadrees-campagnes-electorales>.

notion précitée "*doit être interprétée au sens large, de manière à ce que la démocratie puisse pleinement jouer son rôle via des informations spécifiques ou générales qui sont diffusées via les listes de candidats de façon à ce que les informations des partis politiques ne doivent pas se limiter à certains aspects de la propagande électorale*" [NdT : tous les passages issus de la demande sont des traductions libres réalisées par le service traduction du Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]. L'Autorité souligne toutefois que la finalité précitée doit être précisée davantage et doit ensuite être interprétée et appliquée strictement.

24. La finalité d'un traitement de données doit en effet non seulement être légitime et proportionnée mais également être rédigée en des termes clairs et concrets pour permettre d'obtenir une idée claire des traitements qui seront opérés sur les données visées. La notion de "*uniquement à des fins électorales*" ne répond pas à ces critères ; ce qui pose question au regard des critères de prévisibilité des normes qui encadrent des traitements de données à caractère personnel et ce, d'autant plus qu'il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel à grande échelle duquel peuvent être d'ailleurs déduites des données *sensibles* (voir ci-dessus).
25. Il ressort de l'article 13, § 3, dernier alinéa de l'avant-projet que seul le numéro d'identification du Registre national n'est pas mentionné dans les copies des listes des électeurs communiquées en application de la disposition précitée. Les données suivantes relatives aux électeurs sont donc communiquées selon une numérotation continue par commune ou, le cas échéant, par section de commune, soit dans l'ordre alphabétique du nom des électeurs, soit dans l'ordre géographique en fonction des rues : leur nom, prénoms, date de naissance et adresse de résidence principale.
26. L'Autorité relève qu'il convient de limiter au strict nécessaire les données communiquées à des fins de propagande électorale. La défense d'un programme de parti pour la gestion de la société dans son ensemble devant en principe dominer lors d'actions de propagande électorale, il n'apparaît pas nécessaire de communiquer la date de naissance des électeurs à des fins de propagande électorale. À défaut d'une justification dûment motivée, l'Autorité est d'avis que cette donnée doit également être omise des copies des listes des électeurs à l'instar du numéro de Registre national. L'article 13, § 3, dernier alinéa de l'avant-projet doit être adapté en ce sens. Tout comme l'auteur de l'avant-projet a supprimé la donnée "sexe" des copies de la liste des électeurs car cela était contraire au RGPD, le maintien de la date de naissance semble également contraire au RGPD.

d. Désignation des membres des bureaux électoraux et ajout de plusieurs professions réglementées à la liste de professions (art. 18-21 de l'avant-projet)

27. La constitution des bureaux électoraux est régie par le Titre III ("*La répartition des électeurs et bureaux électoraux*"), Chapitre 2 ("*La désignation des membres des bureaux électoraux*") de l'avant-projet d'ordonnance. Chaque commune a un bureau principal et plusieurs bureaux électoraux ainsi que des bureaux de dépouillement - en cas de vote papier. À cet égard, l'article 18, § 1^{er} de l'avant-projet dispose que "*Le bureau principal se compose du président, éventuellement d'un président suppléant, de quatre assesseurs, de quatre assesseurs suppléants et d'un secrétaire*". En ce qui concerne la désignation de ce dernier, la disposition susmentionnée précise que "*Le président désigne les assesseurs et assesseurs suppléants parmi les électeurs de la commune*. *Le président désigne le secrétaire parmi les électeurs*¹²".
28. L'Autorité constate que ni l'avant-projet, ni l'Exposé des motifs ne précisent davantage ce qu'il y a lieu d'entendre, à l'article 18, § 1^{er}, par "*parmi les électeurs*", ni dès lors au départ de quelle source de données les données à caractère personnel relatives aux personnes éligibles pour être désignées membre du bureau principal sont collectées. Interrogé pour des explications complémentaires à ce sujet, le demandeur affirme que le président du bureau principal "*a accès au Registre national pour la désignation de ses membres*." Le demandeur ajoute à cela que "*dans la pratique (...), le président choisit du personnel communal comme membres de son bureau ou des personnes avec lesquelles il a un lien de confiance en tant que juge de paix*". L'Autorité constate que ce qui précède ne transparaît nullement dans l'avant-projet ou l'Exposé des motifs. Interrogé sur la manière dont les membres du bureau principal (art. 18) ainsi que les membres des bureaux électoraux (art. 21) sont ensuite précisément désignés et sur la manière de garantir le caractère aléatoire et indépendant dans ce contexte, le demandeur précise que "*parmi tous les profils, les présidents des bureaux principaux peuvent désigner les membres des bureaux de vote de manière aléatoire (parmi les professions qui sont énumérées à l'article 21 de l'avant-projet). Il va de soi que des mesures suffisantes seront prises pour garantir ce caractère aléatoire*".
29. En ce qui concerne l'accès au Registre national, l'Autorité souligne tout d'abord que le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions accorde l'accès au Registre national aux conditions définies à l'article 5 de la loi Registre national, à l'exception des hypothèses où une personne majeure peut consentir à ce que ses données reprises dans le Registre national soient consultées.

¹² Soulignement par l'Autorité.

Ces hypothèses sont définies de manière limitative et régies par l'article 5^{ter} de la loi Registre national.

30. Par ailleurs, en vue de la prévisibilité du traitement de données à caractère personnel en question pour les personnes concernées, il convient de préciser explicitement dans l'avant-projet que les données des personnes éligibles pour être désignées dans l'une des fonctions concernées proviennent du Registre national. Les articles en question de l'avant-projet devront être complétés en ce sens.
31. L'Autorité souligne en outre qu'en ce qui concerne la désignation proprement dite des membres, il faut offrir des garanties suffisantes en matière d'indépendance de cette sélection. Plus précisément, soit il faut dès lors prévoir des critères clairs, objectifs et contrôlables sur la base desquels le président du bureau principal désigne les membres, soit cette désignation doit se faire de manière aléatoire - par exemple au moyen d'un tirage au sort - et il faut prévoir une procédure qui offre des garanties suffisantes afin de garantir cette désignation aléatoire et son caractère contrôlable. À cet égard, l'Autorité renvoie à son point de vue qu'elle a déjà adopté à ce sujet dans ses avis n° 164/2022 et 209/2022. L'Autorité rappelle que dans le cas d'une sélection aléatoire, il importe premièrement que des données suffisamment aléatoires (entropie) soient collectées pour garantir que la sélection soit équitable et que chaque personne éligible dispose de la même probabilité à être sélectionnée. Deuxièmement, il ne doit pas être possible d'influencer le résultat du tirage au sort ni d'y inclure des biais. Troisièmement, la transparence et la vérifiabilité de la procédure doivent être assurées : il doit en effet être possible de vérifier si la procédure définie a été correctement réalisée.
32. Dans ce cadre, l'Autorité renvoie au protocole défini dans la méthode RFC 3797 (<https://datatracker.ietf.org/doc/html/rfc3797>). Le protocole précité part du principe qu'il existe une liste numérotée de toutes les personnes éligibles. Cette liste doit être produite et vérifiée par des instances indépendantes (mais il est évident que dans le cas d'espèce, elle ne peut être rendue publique) ; par exemple, les citoyens éligibles peuvent être classés par numéro de Registre national. Un algorithme est ensuite spécifié afin de générer des bits aléatoires imprévisibles. La méthode RFC suggère de concaténer les entrées et de les hacher avec des algorithmes tels que MD5 ou SHA-1 en mode compteur. À ce jour, ces deux algorithmes étant dépassés, il est recommandé d'utiliser SHAKE256 (SHA-3 EXTensible Output Function ou XOF) comme spécifié dans FIPS 202 pour produire des sorties de longueur variable. Une fois l'algorithme déterminé, l'ensemble défini d'entrées (inputs) doit être imprévisible au moment où il est sélectionné, mais la date et l'heure auxquelles ces inputs seront mesurés doivent être fixées bien à l'avance pour chaque tirage. Cette liste ordonnée peut inclure les numéros de la loterie nationale, la valeur de plusieurs indices boursiers, le volume des transactions sur plusieurs bourses, la balise aléatoire de

l'Institut américain des normes et de la technologie (NIST) (<https://csrc.nist.gov/projects/interoperable-randomness-beacons>) ou encore les valeurs de hachage des chaînes de blocs Bitcoin et Ethereum (<https://eprint.iacr.org/2015/1015>), etc. Le jour de la réalisation du tirage au sort, la taille de la liste des entrées (inputs) et sorties et l'algorithme sont publiés afin que toute partie intéressée puisse les vérifier.

e. Mention du numéro de Registre national du mandant et du mandataire (art. 59, § 3 de l'avant-projet)

33. L'article 59 de l'avant-projet prévoit la possibilité de voter par procuration, permettant ainsi à un électeur de mandater un autre électeur pour voter en son nom. Dans l'Exposé des motifs, le demandeur explique que cette disposition a été alignée sur l'article 147*bis* du *Code électoral fédéral*.
34. Le § 1^{er} de l'article 59 de l'avant-projet énumère les cas dans lesquels un vote par procuration est possible. En ce qui concerne le vote par procuration pour cause de maladie ou de handicap du mandant, ne lui permettant pas de se rendre au bureau de vote, l'Autorité souligne que le certificat médical requis prouvant la maladie ou le handicap peut uniquement faire mention du fait que la personne concernée est inapte et ne peut contenir aucune autre donnée concernant la santé de la personne concernée.
35. Le § 3 de la disposition précitée dispose que cette procuration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement. L'article 59, § 3, deuxième alinéa de l'avant-projet énumère les données à caractère personnel que doit mentionner la procuration, à savoir les nom, prénoms, le numéro de Registre national et l'adresse du mandant et du mandataire.
36. Interrogé sur la raison de la nécessité de mentionner les numéros de Registre national tant du mandant que du mandataire, le demandeur précise que "*la mention du numéro de Registre national est nécessaire pour le mandant, étant donné qu'il ne donne pas sa carte d'identité au mandataire. Ce dernier ne votera pas nécessairement dans la commune du mandant. La mention des deux numéros nationaux sur ce formulaire unique permet d'établir un lien entre le mandant et le mandataire dans l'application informatique (liste de pointage numérique). Cela permet également de veiller à ce que le mandant ne puisse donner qu'une seule procuration et à ce que le mandataire n'utilise pas plus de procurations que ce qui est défini dans le texte de loi (à savoir une seule procuration par mandataire). En d'autres termes : la fraude peut ainsi être évitée.*" L'Autorité estime que la finalité susmentionnée de la mention du numéro de Registre national des personnes concernées peut être considérée comme légitime mais souligne qu'il est recommandé

- en vue de la transparence et de la prévisibilité à l'égard des personnes concernées - de reprendre explicitement cette finalité dans le texte de l'avant-projet ou au moins dans l'Exposé des motifs.

f. Délais de conservation et destruction des documents électoraux

37. 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 durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de limitation de la conservation).
38. En ce qui concerne les copies des listes des électeurs délivrées aux partis politiques et aux candidats à la demande de ces derniers, l'article 13, § 3, quatrième alinéa de l'avant-projet prévoit que "*Toutes les personnes disposant d'une copie de la liste des électeurs doivent détruire cette copie au plus tard le lendemain du jour du scrutin pour lequel la liste des électeurs originale a été établie.*" L'Autorité constate toutefois que l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis ne comporte pas de dispositions relatives aux délais de conservation des listes des électeurs utilisées pour d'autres finalités, ni des autres documents électoraux et des données à caractère personnel qu'ils contiennent qui sont encadrés par l'avant-projet (par exemple les bulletins de vote, les formulaires de procuration, la liste de pointage des électeurs absents visée à l'article 72 de l'avant-projet).
39. Invité à donner des explications complémentaires à ce sujet, le demandeur confirme que l'avant-projet ne reprend en effet pas de délais de conservation ou de moments de destruction et précise que "*ces aspects doivent être examinés au cas par cas. Après le vote, les formulaires de procuration sont par exemple d'abord transmis au collège juridictionnel. Il relève de la responsabilité de ce collège juridictionnel de détruire ou d'archiver les formulaires. Idem pour la liste des électeurs absents qui est transmise au juge de paix. Le juge de paix est la seule personne qui peut entreprendre les démarches judiciaires à l'encontre d'un électeur qui ne s'est pas présenté le jour de l'élection. De plus, la loi établit qu'en cas de condamnation, il en est fait mention dans le Registre national. La responsabilité de la conservation ou de la destruction des informations ne réside pas dans ce cas entre les mains de la Région*".
40. L'Autorité souligne que vu l'ingérence importante qu'impliquent les traitements de données à caractère personnel prévus par l'avant-projet, il convient de reprendre pour chaque document électoral des délais de conservation (maximaux) concrets (comme le prévoit l'article 13, § 3, quatrième alinéa de l'avant-projet) ou au moins des *critères* permettant aux personnes concernées de s'assurer du temps de conservation des documents et données à caractère personnel en question, de l'entité (des entités) en charge de cette conservation et de la (des) finalité(s) de

celle-ci, et ce en particulier en ce qui concerne les cas où les documents électoraux sont transmis à des tiers. L'Autorité renvoie à cet égard par exemple aux dispositions reprises à ce sujet dans le Code électoral wallon ("*Code de la démocratie locale et de la décentralisation*", ci-après "CDLD") et à l'avis qu'elle a rendu concernant le texte normatif précité¹³.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet d'ordonnance :

- supprimer la mention de la date de naissance des personnes concernées dans la liste des électeurs à l'article 11, § 1^{er} de l'avant-projet ou ajouter la finalité dans l'avant-projet ou au moins dans l'Exposé des motifs (considérant 12) ;
- ajouter la finalité de la mention du numéro de Registre national dans la liste des électeurs telle qu'elle est prévue par l'article 11, § 1^{er} de l'avant-projet (considérant 13) ;
- ajouter le renvoi à la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* et supprimer la mention de la nationalité et de la lettre "C" ou "E" en regard du nom des électeurs concernés à l'article 11, § 1^{er}, dernier alinéa de l'avant-projet (considérant 15) ;
- supprimer les termes "ou toute autre personne" à l'article 11, § 3 de l'avant-projet ou, si et dans la mesure où il existe une raison légitime à cet effet, préciser la finalité d'accéder aux données d'un autre électeur sur la liste des électeurs et supprimer le numéro de Registre national dans la liste des électeurs visée dans la disposition précitée (considérant 16) ;
- motiver le caractère nécessaire et proportionné de la communication des listes des électeurs aux partis politiques et aux candidats, prévue à l'article 13 de l'avant-projet (considéranants 17-21) ;
- préciser davantage la notion "à des fins électorales", reprise à l'article 13 de l'avant-projet (considéranants 22-25) ;
- supprimer la date de naissance des listes des électeurs transmises aux partis politiques et aux candidats (considérant 26) ;
- prévoir une procédure objective, aléatoire et indépendante pour la désignation des membres des bureaux électoraux aux articles 18 e.s. de l'avant-projet et prévoir

¹³ Voir l'avis <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, considérants 114 e.s. L'article L4146-23 du CDLD fixe un délai de conservation de 4 mois après la validation ou l'annulation des élections en ce qui concerne notamment les bulletins de vote, le registre de scrutin, les listes des électeurs, les procurations et les pièces justificatives.

explicitement à cet effet dans l'avant-projet l'accès au Registre national pour le président du bureau principal (considérants 27-32) ;

- ajouter la (les) finalité(s) de la mention du numéro de Registre national tant du mandant que du mandataire sur le formulaire de procuration dans le cadre du vote par procuration prévu à l'article 59 de l'avant-projet (considérants 33-36) ; et
- ajouter des (critères visant à déterminer les) délais de conservation des documents électoraux et des données à caractère personnel qu'ils contiennent (considérants 37-40).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière - Directrice