Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 02/2025 du 23 janvier 2025

Objet : Proposition de décret *modifiant l'article L1122-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L1122-35bis en vue d'instaurer l'obligation de créer un conseil consultatif communal des aînés* (CO-A-2024-281)

Mots-clés : Conditions d'éligibilité – prévisibilité

Introduction :

L'avis concerne une proposition de décret modifiant l'article L1122-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de rendre obligatoire la création d'un conseil consultatif communal des aînés dans chaque ville et commune de Wallonie.

Ce conseil est composé de personnes âgées d'au moins soixante ans inscrites au registre de population de la commune et de représentants d'associations actives dans le domaine des aînés. Sa mission fondamentale consiste à débattre des enjeux communaux et à rendre des avis et des recommandations sur les différentes politiques poursuivies par la commune, concernant de près ou de loin les aînés.

L'Autorité formule uniquement des remarques relatives à la prévisibilité et à la proportionnalité des conditions d'éligibilité des candidats aux conseils consultatifs communaux des aînés.
Pour le reste, aucune remarque particulière n'est émise.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »), Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman, et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, 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 « LCA ») ;

Vu l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur de l'Autorité selon lequel les décisions du Service d'autorisation et d'avis sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Willy Borsus, Président du Parlement wallon (ci-après « le Président » ou « le demandeur »), reçue le 7 novembre 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 12 décembre 2024 ;

Émet, le 23 janvier 2025, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Président du Parlement a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de décret modifiant l'article L1122-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après dénommé, « **CDLD** ») et insérant un article L1122-35*bis* en vue d'instaurer l'obligation de créer un conseil consultatif communal des aînés (ci-après dénommée, « **la proposition de décret** »).

2. L'article L1122-35 du CDLD prévoit la possibilité pour les communes de mettre en place des conseils consultatifs[1] dans les matières qu'elles déterminent. La proposition de décret vise à rendre **obligatoire** la création d'un conseil communal consultatif des aînés (ci-après dénommé, « **CCCA** ») dans chaque ville et commune de Wallonie et à en définir la composition, les missions et le fonctionnement. Le CCCA vise à promouvoir la participation active des citoyens

[1] Selon l'article L1122-24 du CDLC que, par conseils consultatifs, il convient d'entendre *« toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargée par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées ».*

dans la gestion des politiques communales. Selon la proposition de décret, ce conseil a pour mission de *« débattre des enjeux communaux et d'émettre des recommandations et des avis, de sa propre initiative ou sur demandeur du conseil communal ou du collège communal, pour développer des politiques qui tiennent compte des besoins des aînés sur le territoire communal ».*

3. La proposition de décret introduit un nouvel article L1122-35*bis* au CDLD, qui définit des règles relatives à la composition, l'organisation et au fonctionnement du CCCA. Cet article précise, notamment, que le CCCA est composé de personnes âgées **d'au moins soixante ans inscrites au registre de la population** de la commune, ainsi que de **représentants d'associations actives** dans le domaine des aînés. Cette disposition règle également les modalités relatives à la durée des mandats et à la désignation des candidats du CCCA[2].

4. L'article L1122-35 du CDLD impose que la composition des conseils consultatifs doit comprendre au maximum deux tiers des membres du même sexe. A défaut, les avis rendus seront considérés comme non valables, sous réserve de dérogations.

5. En dehors de ces principes généraux, les communes jouissent d'une **large marge de manœuvre** pour fixer les modalités de candidature, de composition et de fonctionnement du CCCA. En effet, la commune est compétente pour organiser et régir les questions d'intérêt communal[3]. Par conséquent, les communes sont compétentes pour déterminer, dans le respect du cadre décrétal et dans le cadre de leur règlement d'ordre intérieur, les modalités relatives aux traitements des données à caractère personnel[4].

II. Examen de la demande d'avis

6. L'Autorité considère que les traitements de données encadrés par la proposition de décret n'engendrent qu'une **ingérence limitée** dans les droits et libertés des personnes concernées. A part les remarques ci-après développées, la proposition de décret encadre généralement avec **suffisamment de clarté et de précision** la création d'un CCCA pour que les personnes

[2] Les membres sont désignés par le conseil communal, après un appel à candidatures et sur proposition du collège communal.

[3] En vertu des articles 41 et 162 de la Constitution et 6, §1er, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980, les communes sont habilitées à régler les intérêts exclusivement communaux. Ces dispositions garantissent la compétence des communes pour tout ce qui relève de l'intérêt communal. Elles consacrent le principe de l'autonomie locale, qui suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le règlementer comme elles le jugent opportun (sauf interdiction explicite du législateur). Voir en ce sens C.A., arrêt n°95/2005 du 25 mai 2005, B.25 et C.C., arrêt n°47/2012 du 22 mars 2012, B.5.1.
L'article L1122-30 du CDLC prévoir également que *« le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure ».*

[4] Dans le cadre de la mise en état du dossier, la déléguée du Président a confirmé que chaque commune déterminera dans le règlement d'ordre intérieur les modalités relatives au traitement des données à caractère personnel.
L'article L1122-35*bis,* §1er prévoit une obligation à charge des communes d'adopter le règlement d'ordre intérieur du CCCA.

concernées puissent apercevoir, à la lecture de la proposition, les traitements de données les concernant qui seront réalisés dans ce contexte.

7. Les **conditions d'éligibilité** des candidats au CCCA sont les suivantes : les candidats doivent être âgés **d'au moins soixante ans et être inscrits au registre de la population de la commune**. L'Autorité prend acte de ces conditions, qui sont **légitimes** et permettent de déterminer les données à caractère personnel qui seront collectées en vue de la création de ces conseils. Les communes devront, dans le respect du principe de collecte unique[5], **consulter les registres de la population** afin de vérifier que ces conditions sont remplies.

8. L'Autorité invite le demandeur à s'assurer que ces conditions d'éligibilité sont bien **exhaustives**. En effet, dans le cadre de la mise en état du dossier, la déléguée du Président semble se contredire ; celle-ci confirme que les citoyens doivent uniquement remplir les conditions listées dans la proposition de décret, tout en précisant que chaque commune peut fixer des conditions supplémentaires. Si l'intention de l'auteur du projet est de permettre aux communes **de définir des conditions de participation supplémentaires, il convient de le préciser** dans la proposition de décret.

9. L'autonomie communale ne dispense pas de respecter toutes les dispositions du RGPD en matière de transparence, de finalité, de proportionnalité et de sécurité de l'information. Si les communes prévoient des conditions supplémentaires, elles doivent donc veiller que lesdites conditions soient déterminées de manière **suffisamment claire et précise** afin qu'à leur lecture, les personnes concernées soient en mesure d'appréhender de façon **prévisible** les traitements de données à caractère personnel qui devront être réalisés pour veiller au respect des conditions de participation[6]. En outre, les données à caractère personnel traitées doivent être **pertinentes, nécessaires et proportionnées** à l'objectif poursuivi.

10. En revanche, l'Autorité relève également qu'une commune demande aux candidats d'être de ***« bonne conduite vie et mœurs »***[7] et de fournir un **extrait de casier judiciaire**, sans déterminer les condamnations dont les candidats doivent être exempts. De plus, le règlement d'ordre intérieur ne précise aucune période endéans laquelle ces condamnations ne peuvent être intervenues alors que toute personne condamnée et ayant purgé sa peine doit pouvoir

[5] Le principe de collecte unique implique *« d'une part, qu'une information concernant un citoyen, qualifiée d'authentique, n'est collectée qu'une seule fois auprès de ce dernier et est ensuite réutilisée par d'autres administrations publiques qui en ont besoin dans l'exercice de leurs missions. Ce principe implique, d'autre part, que les services publics, qui ont besoin d'une donnée authentique dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales et qui ne sont pas les gestionnaires de la source authentique, ne peuvent plus collecter cette donnée auprès de la personne concernée à partir du moment où ils sont légalement habilités à consulter la source authentique pour l'exercice de leurs missions. Ils doivent alors la recueillir auprès de l'instance en charge de la source authentique ».* Voir en ce sens l'avis de l'Autorité n°93/2023 du 17 mai 2023, cons. 27, disponible sur https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-93-2023.pdf

[6] Avis 160/200, cons. 9

[7] L'Autorité relève également que si cette condition est maintenue, le critère pertinent serait de demander aux candidats de jouir de leurs droits civils et politiques.

disposer de possibilités de réinsertion sociale[8]. L'Autorité constate le caractère **flou et disproportionné** de cette mention dans le règlement d'ordre intérieur de la commune, et estime que la collecte d'un extrait du casier judiciaire n'est, **sauf motivation pertinente** à inscrire dans le ROI de la commune et un **encadrement légal correct** du traitement de cette donnée, y compris des modalités d'accès du casier judiciaire[9], ni nécessaire ni pertinente au regard de la finalité visée[10].

11. En application du principe de prévisibilité, l'Autorité souligne l'importance pour les communes de **rédiger des règlements d'ordre intérieur des communes qui encadrent de manière rigoureuse les modalités des traitements** de données à caractère personnel. A la lecture des règlements d'ordre intérieur des CCCA, les personnes concernées doivent pouvoir anticiper les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité,

Considère que la proposition de décret doit être adapté en ce sens :

- Il serait pertinent de préciser dans la proposition de décret si les communes sont autorisées à définir des conditions supplémentaires de participation au CCCA.

A l'égard des instances communales :

- Les communes doivent s'assurer que les données à caractère personnel qui devraient être traitées pour veiller au respect d'éventuelles conditions d'éligibilité supplémentaires soient pertinentes, nécessaires et proportionnées ;
- L'Autorité insiste pour que les communes rédigent des règlements d'ordre intérieur qui encadrent de manière détaillée et transparente les traitements de données à caractère personnel.

---

[8] Voir en ce sens l'avis n°115/2021 du 8 juillet 2021, cons. 35, disponible sur https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-115-2021.pdf

[9] L'Autorité renvoie à sa recommandation d'adaptation des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle encadrant la délivrance des extraits de casier judiciaire afin de les adapter pour qu'ils répondent aux critères usuels de qualité des normes qui encadrent des traitements de données à caractère personnel et qu'ils évitent des consultations disproportionnées d'informations sensibles sur le passé judiciaire des personnes concernées (avis n°48/2023 du 9 mars 2023, cons. 3 à 11).

[10] L'Autorité rappelle que, conformément au principe de minimisation des données inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données pertinentes, adéquates et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité visée peuvent être traitées.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé) Cédrine Morlière, Directrice