



Avis n° 09/2018 du 17 janvier 2018

Objet: Demande d'avis concernant l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics (CO-A-2017-082).

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives du gouvernement Wallon Mme Valérie De Bue reçue le 29 novembre 2017;

Vu le rapport de Mertens de Wilmars Serge;

Émet, le 17 janvier 2018, l'avis suivant :

1. La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].
2. Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.
3. Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.
4. Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. La Ministre des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives du Gouvernement Wallon, Madame De Bue, a demandé à la Commission d'émettre un avis concernant un avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics (ci-après "l'avant-projet de décret").
2. En séance du 23 novembre 2017, le Gouvernement wallon a adopté l'avant-projet de décret en première lecture.
3. Le 19 décembre 2007, la Commission avait déjà rendu un avis sur les projets d'arrêtés pris respectivement en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 21 du décret du 8 décembre 2005 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS (ci-après « l'avis 35/2007 »).
4. La Commission a rendu un avis concernant un avant-projet de décret visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (l'avis 08/2018) qui doit être lu en combinaison avec le présent avis.

II. DESCRIPTION DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

5. Cet avant-projet de décret vise à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics.
6. Pour ce faire, l'avant-projet de décret modifie ou complète un certain nombre d'articles de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (ci-après « loi organique CPAS »). Toutes les modifications/ajouts apportées par l'avant-projet de décret n'ont pas un impact en termes de protection de la vie privée. La Commission se limite donc à donner un avis sur les seules dispositions qui ont une conséquence en terme de protection des données à caractère personnel.

III. OBSERVATION D'ORDRE GENERAL

7. La Commission estime que deux observations d'ordre général sont à noter : la première concerne le statut de personne publique et la seconde vise à attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet

de décret sur la cohérence et l'articulation globale des modifications qui ont déjà fait l'objet de l'avis 35/2007 de la Commission avec les modifications proposées dans cet avant-projet de décret. Ces deux observations sont détaillées respectivement aux points 7 et 8 du présent avis.

8. Comme mentionné par la Commission dans son avis 35/2007¹, les personnes publiques sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques, et, d'une manière plus générale, toutes celles qui jouent un rôle dans la vie publique, qu'il soit politique, économique, artistique, social, sportif ou autre. Certains faits relevant de la sphère de la vie privée d'une personne publique, et en particulier des politiciens, peuvent avoir un intérêt pour les citoyens et électeurs. Il est donc légitime que ces faits soient portés à leur connaissance. A cet égard, la Commission relève toutefois que le fait même d'exercer une fonction publique ou d'utiliser des ressources publiques ne peut pas aboutir à une négation totale du droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Il convient donc en l'espèce de trouver un équilibre entre le droit au respect de la vie privée des personnes publiques et la volonté de renforcement de la gouvernance et de la transparence dans l'exécution des mandats publics.
9. La Commission note avec satisfaction l'effort de transparence accrue dans l'exécution des mandats publics. Cependant, la Commission remarque une multiplicité des mesures de transparence tant dans cet avant-projet de décret que via les modifications de la loi CPAS qui ont déjà fait l'objet de l'avis 35/2007. La Commission s'interroge, dès lors, sur la cohérence et complémentarité de ces textes. Il faut veiller à ce que la combinaison des différentes mesures légales reste proportionnée en terme de protection des données à caractère personnel par rapport à l'objectif de transparence.

IV. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Article 21 de l'avant-projet de décret insérant un article 96ter : création d'un registre

10. Cet article prévoit l'insertion d'un article 96ter créant un registre des institutions locales et supra locales reprenant l'ensemble des institutions, des mandats publics et des mandataires y désignés. Les données relatives aux mandataires publics étant des données à caractère personnel, la tenue d'un registre constitue un traitement de données à caractère personnel automatisés et/ou concernant des données à caractère personnel appelées à figurer dans un fichier entraînant l'application de la loi vie privée.

¹ Avis 35/2007, point 9

11. Ce registre sera établi sur la base des données qui seront transmises par un informateur institutionnel au Gouvernement ou à son délégué. La notion d'informateur institutionnel est définie comme :

- pour les CPAS et ASBL auxquelles ils participent : le directeur général du CPAS ou son délégué
- pour les associations de pouvoirs publics (visés à l'article 118 de la loi organique CPAS) : le titulaire de la fonction dirigeante locale ou son délégué ou, à défaut, le président du principal organe de gestion.

12. L'article 21 de l'avant-projet de décret lu en combinaison avec l'article 24 de l'avant-projet de décret précise un certain nombre de données que cet informateur institutionnel devra transmettre. En effet, l'article 21 §3, 4 et 5 de l'avant-projet de décret qui fait une référence à l'article 96sexies et donc à l'article 24 de l'avant-projet de décret, liste les informations suivantes :

- la liste du ou des CPAS associés et autre associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs ainsi que leur compétences
- le nom des membres de ces organes et s'ils représentent un CPAS ou un autre organisme public ;
- la liste des organes interne du CPAS ainsi que l'identité des mandataires et l'identification du groupe politique qu'ils représentent ;
- la liste des organismes au sein desquels le CPAS est associé et l'identité des mandataires ou non-élus y désignés.

Cependant, ce même article 21 prévoit que l'insertion d'un article 96ter §1 qui précise que « *le Gouvernement détermine les données à transmettre, les modalités de transmission et de publication des informations collectées* ». La Commission n'est donc pas certaine de pouvoir identifier de manière exhaustive la liste des données à caractère personnel qui seront transmises par l'informateur institutionnel au Gouvernement ou à son délégué.

13. La Commission rappelle que toute donnée collectée doit être nécessaire, pertinente et non excessive au regard de la ou des finalités de la collecte des données. Au regard de cette exigence, la Commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de décret de justifier cette collecte dans le commentaire des articles. Si elle devait ne pas s'avérer pertinente, la Commission recommande de la supprimer ou de la circonscrire à ce qui est nécessaire.

14. En outre, afin de répondre aux exigences de prévisibilité des lois et au prescrit de l'article 4 de la loi vie privée², la Commission recommande qu'une liste exhaustive des données à transmettre

² Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

avec leur origine soient incluse dans l'avant-projet de décret et que la ou les finalités des traitements de données à caractère personnel prévus par l'avant-projet de décret soient explicitement décrites dans le dispositif dudit avant-projet; tant la finalité poursuivie par les opérations de traitements que constituent la collecte des données par l'informateur institutionnel que la communication de ces données au Gouvernement ou à son délégué. En ce qui concerne les modalités de publication des informations collectées, il importe également d'en déterminer la finalité poursuivie.

15. La Commission note avec satisfaction que l'informateur institutionnel transmet les informations mentionnées au point 11 du présent avis « *en flux continu de sorte à informer les services du Gouvernement à l'occasion de toute modification* ³ ». Cela permet de respecter l'obligation de l'article 4 de la loi vie privée qui précise que les données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, mises à jour.

2. Article 22 de l'avant-projet de décret insérant un article 96quater : rapport écrit des rémunérations

16. Cet article prévoit l'insertion de l'obligation pour le Conseil de l'action sociale, pour le principal organe de gestion de l'association de pouvoirs publics visés à l'article 118 de la loi organique CPAS ou tout autre organisme supra local d'établir un rapport écrit des rémunérations reprenant un relevé individuel et nominatif des jetons, rémunérations et avantages en nature perçus dans le courant de l'exercice comptable précédent.
17. Ce rapport s'applique aux jetons, rémunérations et avantages perçus par le mandataire, le non-élu et le titulaire de la fonction dirigeante locale. Ces données sont des données à caractère personnel puisqu'il s'agit d'un relevé individuel et nominatif. La rédaction d'un rapport écrit de ces données constitue un traitement de données à caractère personnel automatisés et/ou concernant des données à caractère personnel appelées à figurer dans un fichier entraînant l'application de la loi vie privée.
18. Pour la définition des termes de « mandataire », « non élu », « jeton », « rémunération », « avantage en nature » et « titulaire de la fonction dirigeante locale », il est renvoyé par l'avant-projet de décret à l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
19. La Commission remarque, cependant, que l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne contient pas de définition du terme « jeton » d'une part et d'autre part, que

³ Article 21§5 du projet de décret

le terme de « rémunération » semble être plutôt celui de « rétribution ». Il est important en terme de prévisibilité d'assurer une cohérence et une clarté dans les termes utilisés afin de permettre une vue complète du contenu de ce rapport.

20. La Commission s'interroge sur le caractère public ou non de ce rapport. Elle estime que si l'intention est de tenir un registre public, une réflexion approfondie devra être menée afin de garantir la proportionnalité de la publicité de ce registre par rapport aux finalités pour lesquelles ce registre est tenu. Cette analyse devra se trouver dans le commentaire des articles.
21. Par ailleurs, comme la Commission l'a déjà mentionné ci-dessus, toute donnée à caractère personnel collectée doit être nécessaire, pertinente et non excessive au regard de la ou des finalités de la collecte des données. Au regard de cette exigence, la Commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de décret de justifier la collecte des jetons, rémunérations et avantages perçus par les personnes non-élues dans le commentaire des articles. Si, après analyse, elle devait ne pas s'avérer pertinente, la Commission recommande de la supprimer ou de la circonscrire à ce qui est nécessaire.

3. Article 24 de l'avant-projet de décret insérant un article 96sexies : publication sur le site internet

22. L'article 24 de l'avant-projet de décret vise la publication d'une liste d'information sur le site internet des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique CPAS et tout autre organisme supra local ou sur le site de la commune dans laquelle le siège social de ces associations et autre organisme est établi. Cet article couvre également la publication par les CPAS de certaines informations sur son site internet ou celui de la commune dans laquelle son siège social est établi.
23. En ce qui concerne les associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique CPAS et tout autre organisme supra local, la Commission note que la liste des informations à publier contient notamment :
 - le nom des membres des organes décisionnels ou consultatifs du ou des CPAS associés
 - l'identité du Directeur général ou du titulaire de la fonction dirigeante
 - les listes de présence aux réunions des organes de gestions
24. En ce qui concerne les CPAS, la Commission note que la liste des informations à publier contient notamment :

- La liste des organes internes ainsi que l'identité des mandataires et l'identification du groupe politique qu'ils représentent ;
- L'identité des mandataires ou non-élus désignés visés au paragraphe 18 du présent avis au sein desquels les CPAS sont associés.

25. Ces informations à publier sont des données à caractère personnel et leur publication sur un site Internet constitue un traitement de données à caractère personnel automatisés entraînant l'application de la loi vie privée.
26. La Commission comprend que la publication d'information sur un site Internet participe à la transparence vis-à-vis du grand public. La Commission estime néanmoins que les informations publiées doivent être nécessaires et proportionnées par rapport à cet objectif de transparence. Une juste balance doit être opérée entre la protection des données à caractère personnel et l'obligation de transparence accrue. A cet égard, la Commission n'est pas convaincue que la publication des listes de présence aux réunions des organes de gestion soit nécessaire et proportionnée. La même question peut également se poser au regard de l'identité des personnes non-élues.
27. La Commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de décret d'effectuer une analyse de nécessité et de proportionnalité de la publication sur Internet des listes de présence aux réunions des organes de gestion et de l'identité des personnes non-élues. Si, après analyse, la publication sur Internet de ces données devait être maintenue, la Commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de décret de justifier cette publication dans le commentaire des articles.

4. Remarques générales applicables aux articles 21, 22 et 24 de l'avant-projet de décret

28. La Commission ajoute qu'il importe toujours de prévoir une durée de conservation et une mise à jour régulière des données à caractère personnel contenues dans les registres décrits aux articles 21 et 22 de l'avant-projet de décret ainsi que des données publiées sur les sites internet prévues à l'article 24 de l'avant-projet de loi⁴. Il importe également de prévoir des mesures de sécurité adéquates pour la conservation de ces données et leur transmission de l'informatique institutionnel au Gouvernement ou à son délégué. En effet, la Commission rappelle que l'article 16 de la loi vie privée impose également au responsable de traitement de prendre des mesures organisationnelles et techniques pour assurer un niveau adéquat de sécurité des traitements de données. Ce caractère adéquat doit tenir compte, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés

⁴ Article 4 de la loi vie privée du 8 décembre 1992

et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. La Commission renvoie à cet égard aux «mesures de référence en matière de sécurité applicable à tout traitement de données à caractère personnel» qu'elle a adoptées et qui sont publiées sur son site web⁵.

29. Finalement, la Commission s'interroge sur l'existence des droits des personnes concernées et la manière dont ces personnes pourront les exercer tant vis-à-vis des registres prévus aux articles 21 et 22 de l'avant-projet de décret que par rapport aux données à caractère personnel publiées sur les sites internet prévu à l'article 24 de l'avant-projet de décret. La Commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de décret de les ajouter de manière explicite.

PAR CES MOTIFS,

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'importance que revêt le renforcement de la transparence dans l'exécution des mandats publics, la Commission émet un avis favorable aux conditions énoncées aux points 12 (justification de la collecte des données à caractère personnel visées à l'article 21 de l'avant-projet de décret lu en combinaison avec l'article 24 de l'avant-projet de décret dans le commentaire des articles), 13 (respect de l'exigence de prévisibilité de la loi et de l'article 4 de la loi vie privée), 18 (assurer une cohérence et une clarté dans les termes utilisés afin de permettre une vue complète du contenu du rapport, notamment la définition du terme « jeton » d'une part et d'autre part, celle du terme « rémunération »), 19 (s'il y a une intention est de tenir un registre public, une réflexion approfondie devra être menée afin de garantir la proportionnalité de la publicité de ce registre par rapport aux finalités pour lesquelles ce registre est tenu. Cette analyse devra se trouver dans le commentaire des articles), 20 (justifier la collecte des jetons, rémunérations et avantages perçus par les personnes non-élues dans le commentaire des articles), 26 (analyse de proportionnalité et de nécessité de la publication sur Internet des listes de présence aux réunions), 27 (durée de conservation, mise à jour régulière et sécurité des données à caractère personnel) et 28 (droits des personnes concernées) du présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

⁵https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf