



Avis n° 24/2019 du 6 février 2019

Objet : proposition de décret relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale (CO-A-2018-195)

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 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* (ci-après le « RGDP ») ;

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 la demande du Président du Parlement de Wallonie reçue le 29 novembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

Émet, le 6 février 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE DECRET

1. Le Président du Parlement de Wallonie (ci-après le « demandeur ») demande l'avis de l'Autorité sur une proposition de décret relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale (ci-après la « proposition de décret »).
2. La demande fait suite à l'avis du Conseil d'Etat 64.016/2 du 17 septembre 2018 qui observe que la consultation de l'Autorité est requise. Cet avis mentionne à cet égard que « *la proposition à l'examen prescrit, dans plusieurs dispositions, telles que notamment les articles 9 et 60, le traitement de données à caractère personnel* ».
3. La possibilité d'une consultation populaire régionale est instaurée par le décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 *instituant la consultation populaire*. L'article 22 de ce décret spécial dispose que « *Sans préjudice des dispositions du présent décret spécial, les modalités pratiques d'organisation, de dépouillement et d'élaboration des résultats de la consultation populaire sont fixées par un décret adopté à la majorité simple.* » La proposition de décret contribue à la mise en œuvre du décret spécial. Elle vise à régler l'organisation de la consultation populaire régionale et, plus particulièrement, l'établissement du registre des participants, les opérations électorales et la propagande. Les mesures proposées s'inspirent du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et plus particulièrement du livre premier de la quatrième partie du Code qui règle l'élection des organes.
4. L'Autorité va examiner les dispositions de la proposition de décret au regard des principes de la protection des données à caractère personnel.

II. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE DECRET

II.1. Présentation des dispositions portant sur le traitement de données à caractère personnel

5. La proposition de décret prévoit l'établissement du registre des participants¹ et les mentions qui y figurent ainsi que le contrôle opéré par le gouverneur de chaque province et par le Gouvernement wallon. Elle édicte les conditions dans lesquelles peut être délivré le registre des participants aux personnes mandatées par les comités de soutien du « oui » ou du « non ». Elle prévoit l'établissement de relevés reprenant les participants susceptibles d'être désignés comme président ou assesseur (suppléant) d'un bureau de vote ou de dépouillement. Elle règle la

¹ Sur la base de la répartition des participants, un registre des participants par section de vote est également dressé, appelé registre de scrutin (article 19 de la proposition de décret).

procédure de réclamation contre le registre des participants, qu'il s'agisse d'ajouter, d'omettre ou de rayer un participant. Elle fixe le mode et le délai de convocation des participants. Elle règle la forme du relevé des contributions financières faites par les habitants aux comités de soutien du oui ou du non. Elle organise le respect des données transmises et le serment des opérateurs électoraux.

II.2. Traitements de données à caractère personnel

6. Plusieurs articles 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'opérations à l'aide de procédés automatisés, l'Autorité rappelle que ces traitements de données à caractère personnel doivent satisfaire aux principes du RGPD.

II.3. Licéité des traitements

7. Les traitements de données à caractère personnel doivent reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Vu le cadre décretaal en projet et la mission d'intérêt public que constitue l'organisation de la consultation populaire régionale, l'Autorité estime qu'ils peuvent en l'espèce reposer sur l'article 6.1.c) et e) du RGPD.
8. Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention sur l'article 6.3 du RGPD qui - lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution² - prescrit quels éléments essentiels des traitements de données trouvant leur fondement dans l'article 6.1.c) et e) du RGPD doivent en principe être repris dans la réglementation : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement ; les types de données qui font l'objet du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal.

II.4. Limitations des finalités

9. Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes (article 5.1.b du RGPD).

² Voir DEGRAVE, E., *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 et sv. (voir e.a.: CEDH, arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

10. L'Autorité note que la plupart des finalités des différents traitements sont suffisamment précisées par l'objet de la proposition du décret, l'intitulé et le contenu de ses dispositions. Ainsi le registre des participants, le relevé des présidents et assesseurs potentiels, l'envoi des convocations et l'examen des réclamations s'intègrent dans l'organisation de la consultation populaire régionale en tant que telle. Les transmissions du registre s'inscrivent dans le cadre des vérifications du registre au niveau supra-communal. Le relevé des contributions vise à assurer le contrôle des dépenses engagées par les comités et de l'origine des fonds par la commission de contrôle régionale.
11. L'Autorité remarque cependant s'agissant de la propagande des comités de soutien du « oui » ou du « non » que les exemplaires délivrés aux personnes mandatées par un comité ne peuvent être utilisées qu'« en lien » avec la consultation. L'Autorité estime que cette mention est trop vague et pourrait conduire à des abus. Elle invite le demandeur à restreindre cette marge de manœuvre en précisant que le registre des participants peut uniquement être utilisés dans le cadre de la consultation.

II.5. Minimisation des données

12. L'Autorité rappelle que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5.1.c du RGPD).
13. A ce titre, les données d'identification des participants à la consultation populaire sont notamment précisées à savoir le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale et le numéro du Registre national.
14. Il n'en est pas de même des données d'identité spécifiques que doivent enregistrer les comités de soutien du oui ou du non en ce qui concerne les personnes physiques qui ont fait des contributions de maximum 500 euros³. L'Autorité invite le demandeur à plus de précision à cet égard.
15. Egalement, l'Autorité remarque que seule l'identité des personnes physiques qui ont fait des dons de 125 euros et plus à des partis est enregistrée par les bénéficiaires dans le cadre du scrutin local⁴. Elle se demande pourquoi un tel seuil minimal n'a pas été fixé dans le cadre de la

³ En vertu de l'article 13, § 2, alinéa 1, 3° du décret spécial wallon *instituant la consultation populaire*, la somme versée à un comité par un habitant ne peut pas dépasser 500 euros.

⁴ Article L4131-7 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

consultation populaire. Elle invite le demandeur à introduire un tel seuil dans la proposition de décret.

16. L'Autorité note par ailleurs que le rôle des réclamations contre le registre des participants est publié vingt-quatre heures au moins avant la séance du Parlement wallon sur le site web du Parlement wallon (article 12, alinéa 2 de la proposition de décret). Elle suppose qu'une telle publication implique le traitement de données à caractère personnel relatives au requérant et se demande si une telle publicité est nécessaire. Elle constate notamment que le rôle des réclamations pour les élections locales fait uniquement l'objet d'un affichage⁵.

II.6. Responsabilité du traitement

17. L'article 6.3 dispose que la base légale qui fonde le traitement doit contenir les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement. Afin de pouvoir déterminer pleinement cette licéité, la désignation du responsable du traitement dans le décret est essentielle (v. également l'article 4.7) et le considérant 50 du RGPD).
18. Si chaque conseil communal est chargé de dresser le registre des participants de la commune et d'envoyer les lettres de convocation, il appartient aux gouverneurs de province et au Gouvernement wallon de contrôler le registre des participants des différentes communes et au Parlement wallon de connaître des réclamations contre le registre. Au vu de ces éléments, la responsabilité du traitement en ce qui concerne le registre des participants n'est pas claire. L'Autorité invite dès lors à désigner clairement le responsable du traitement dans la proposition de décret.
19. L'Autorité remarque que l'article 9 de la proposition de décret prévoit la possibilité pour le collège communal de confier à un prestataire le soin de confectionner le registre des participants en respectant certaines modalités : la signature d'une clause de confidentialité, la signature d'une clause de respect de la loi vie privée en cas d'utilisation des données du Registre national et l'interdiction de distribuer le registre à des personnes non autorisées. Un tel prestataire revêt la qualité de sous-traitant, au sens de l'article 4.8) du RGPD. Un contrat doit donc être conclu avec ce sous-traitant conformément à l'article 28 du RGPD.
20. L'Autorité note à l'instar du Conseil d'Etat la référence faite à l'article 16 de l'ancienne loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* qui était une disposition relative à la sous-traitance. Cette loi a été abrogée

⁵ Article L4122-14.

par la LTD. L'Autorité invite le demandeur à faire référence aux articles 28 et 29 du RGPD et notamment aux exigences relatives au contrat de sous-traitance qui devra être conclu.

21. L'Autorité précise, conformément aux dispositions du RGPD, que le responsable du traitement ne peut faire appel qu'à des sous-traitants présentant des garanties suffisantes, notamment en termes de connaissances spécialisées, de fiabilité et de ressources, pour la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles qui satisferont aux exigences du présent règlement, y compris en matière de sécurité du traitement.
22. L'Autorité estime que les comités doivent être considérés comme responsables du traitement en ce qui concerne l'enregistrement des donateurs, au vu du libellé de l'article 56 de la proposition de décret. Elle prie le demandeur de préciser cette responsabilité dans la proposition de décret, notamment afin de faciliter l'exécution des droits de la personne concernée tels qu'ils figurent aux articles 12 à 22 du RGPD.

II.7. Destinataires

23. L'article 6.3 du RGPD dispose que la base juridique du traitement doit mentionner les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées.
24. A l'instar du Conseil d'Etat, l'Autorité remarque qu'aucune disposition ne limite la possibilité pour la personne qui a reçu un exemplaire du registre des participants de communiquer celui-ci à des tiers. Elle invite le demandeur à faire figurer explicitement une interdiction similaire à celle qui existe pour les élections locales⁶.

II.8. Conservation des données

25. Les données à caractère personnel doivent être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5.1.e du RGPD).
26. L'Autorité note que si l'article 63, alinéa 2 de la proposition de décret prévoit que « *Les registres de scrutin sont détruits selon les modalités prévues par le Gouvernement* », rien ne figure concernant la durée de conservation du registre des participants et de l'enregistrement des donateurs. Elle invite le demandeur à prévoir des dispositions relatives à cet aspect, conformément à l'article 6.3 du RGPD.

⁶ V. l'article L4122-5, § 6, alinéa 1^{er} du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation qui dispose que « *Les personnes qui ont reçu [des] exemplaires ou copies [du registre des électeurs] ne peuvent à leur tour les communiquer à des tiers.* »

II.9. Droits de la personne concernée

27. L'Autorité rappelle les droits de la personne concernée, singulièrement les droits d'information, d'accès, de rectification, d'effacement et d'opposition prévus dans le RGPD.
28. L'Autorité note à l'instar du Conseil d'Etat que si une possibilité de réclamation est prévue pour toute personne indûment inscrite, omise ou rayée du registre des participants, la proposition de décret ne prévoit pas de modalité d'accès au registre par toute personne afin de savoir si elle est ou non inscrite. L'Autorité invite le demandeur à compléter le texte de la proposition de décret en conséquence.

II.10. Sécurité des données

29. Les articles 5 et 7 de la proposition de décret prévoient notamment la transmission du registre des participants de manière numérique. A cet égard, l'article 60 de la proposition de décret dispose que les opérations de traitement se font d'après les modalités fixées par le gouvernement dans le respect des principes de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données électorales.
30. L'Autorité rappelle à cet égard que les données devront être traitées de façon à garantir une sécurité appropriée (article 5.1.f du RGPD). Les règles stipulées à l'article 32 du RGPD devront être respectées. Notamment la transmission numérique devra être sécurisée au besoin au moyen du chiffrement des données.

II.11. Délégué à la protection des données

31. L'Autorité rappelle, conformément à l'article 37.1.a du RGPD, que le responsable du traitement désigne en tout état de cause un délégué à la protection des données lorsque le traitement est effectué par une autorité publique ou un organisme public.

III. CONCLUSION

32. L'Autorité prend acte des dispositions relatives à l'organisation de la consultation populaire régionale. Elle attire néanmoins l'attention du demandeur sur une série de points destinés à assurer la protection des données à caractère personnel des personnes concernées et invite particulièrement le demandeur à :

- prévoir que le registre des participants peut uniquement être utilisé dans le cadre de la consultation et pas plus largement en lien avec celle-ci (point 11) ;
- préciser les données d'identité spécifiques que doivent enregistrer les Comités du « oui » ou du « non » en ce qui concerne les personnes physiques qui ont fait des contributions (point 14) ;
- introduire un seuil minimal de dons à partir duquel les données des personnes physiques donatrices sont enregistrées (point 15) ;
- désigner clairement le responsable du traitement en ce qui concerne le registre des participants (point 18) ;
- faire référence aux articles 28 et 29 du RGPD en ce qui concerne la sous-traitance et notamment aux exigences relatives au contrat de sous-traitance qui devra être conclu (point 20) ;
- désigner les comités en tant que responsables du traitement en ce qui concerne l'enregistrement des donateurs (point 22) ;
- interdire à la personne qui a reçu un exemplaire du registre des participants de communiquer celui-ci à des tiers (point 24).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité formule les remarques résumées au point 32 sur les dispositions de la proposition de décret ayant trait à la matière de la protection des données à caractère personnel.

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere
Président,
Directeur du Centre de connaissances