



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 09/2024 du 9 février 2024

Objet : Demande d'avis sur la proposition d'ordonnance spéciale instituant la consultation populaire régionale (Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-704/1) (CO-A-2023-548)

Mots-clés : Catégorie particulière de données – Opinion politique – Ciblage sur les réseaux sociaux – Contrôle des dépenses de campagne et des limites de financement – Publication nominative des jugements

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière 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 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances 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 du Président du Parlement Bruxellois, reçue le 4 décembre 2023 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée le 20 décembre 2023 et la réponse reçue en
date du 5 février 2024;

émet, le 9 février 2024, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Président du Parlement bruxellois sollicite l'avis de l'Autorité sur la proposition d'ordonnance spéciale instituant la consultation populaire régionale (Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-704/1) (ci-après dénommée « la proposition d'ordonnance spéciale »).
2. C'est en exécution de l'article 39 bis de la Constitution que la proposition d'ordonnance spéciale règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale. Depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat, les Régions peuvent organiser des consultations populaires dans certaines matières qui sont de leurs compétences. Il revient au législateur spécial d'en déterminer les modalités et l'organisation.
3. Il ressort de la proposition d'ordonnance spéciale qu'une série de traitements de données à caractère personnel, dont certains à grande échelle et portant sur des données pouvant révéler les opinions politiques des personnes concernées, seront réalisés dans ce cadre. Il s'agit notamment des traitements de données à caractère personnel suivants :
 - Traitement par le Parlement des demandes d'initiation de consultation populaire, lesquelles, pour être recevables, devront être soutenues par au moins 15.000 habitants (art. 2 et 5);
 - Communication par le Parlement des demandes de consultation populaire à la Cour constitutionnelle pour vérification par cette dernière du respect des exigences légales requises (art. 9) ;
 - Octroi au Parlement d'une mission de vérification du respect par les demandes de consultation populaire des conditions requises (art. 6);
 - Mention, dans la brochure d'information sur l'objet de la consultation populaire (art. 13), de l'abandon de statut d'initiateur de la demande de consultation populaire d'une ou plusieurs personnes en cas de reformulation par le Parlement des questions à poser à la population (art. 8) ;
 - Publication d'informations sur la consultation populaire par le biais de divers média (art. 10) ;
 - Enregistrement des contributions versées et de leur provenance par le trésorier du fonds de chaque comité de soutien (art. 14), contrôle par le Parlement du respect des limites des dépenses de campagne impliquant la réalisation de rapports et de publications au Moniteur belge (art 19 et 20) et habilitation du tribunal à ordonner la publication intégrale ou par extrait des jugements en matière de contrôle des dépenses et des contributions versées (14, §7).
4. Seules les dispositions qui appellent des remarques de la part de l'Autorité sont commentées ci-après.

II. Examen

a. Conditions de recevabilité des demandes de consultation populaire, formulaire de demande de consultation populaire, communication des demandes de consultations populaire à la Cour constitutionnelle pour contrôle préalable et attribution au Parlement d'une mission similaire de contrôle (art. 2 à 9 de la proposition d'ordonnance spéciale)

5. L'**article 2** de la proposition d'ordonnance spéciale prévoit la possibilité pour les habitants de requérir auprès du Parlement bruxellois la mise en place d'une consultation populaire. Il est prévu qu'une telle demande doit **émaner d'au moins 15.000 habitants¹ parmi lesquelles figurent au moins 900 habitants appartenant à neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale.**
6. De la détermination des conditions de recevabilité des demandes de consultation populaire ressortent les catégories données à caractère personnel et les types de traitement de ces données qui devront être réalisés lors des vérifications du respect des exigences légales qui s'imposent aux consultations populaires.
7. A ce sujet, l'Autorité relève, à l'instar du Conseil d'Etat², que **les développements de la proposition d'ordonnance spéciale relatifs à cette disposition ne coïncident pas avec son dispositif** étant donné que, selon ces développements, un telle initiative doit « *être portée par un minimum de 15.000 habitants, étant entendu que 9 communes doivent recueillir dans chacune d'elles le soutien d'au moins neuf cent habitants* » (souligné par l'Autorité). A des fins de prévisibilité desdits traitements et de sécurité juridique, il convient donc de mettre en adéquation le dispositif avec ces développements.
8. **Quant à la notion « d'appartenance à une commune » utilisée à l'article 2 de la proposition, il convient de la clarifier.** A ce titre, si cela est conforme aux intentions des auteurs de la proposition d'ordonnance spéciale et sans préjudice du suivi de la remarque du Conseil d'Etat sur l'ajout d'un critère de nationalité belge pour rendre la consultation populaire conforme à la Constitution³, il convient de faire référence à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 19 juillet

¹ La notion d'habitant est définie à l'article 3 de la proposition d'ordonnance spéciale comme « *toute personne qui est inscrite ou mentionnée dans les registres de population d'une commune située sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale ; est âgée de 16 ans accomplis et ne fait pas l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant l'exclusion ou la suspension des droits électoraux de ceux qui sont appelés à voter aux élections régionales* ». L'article 15 de la proposition d'ordonnance précise que les conditions d'âge et d'absence d'exclusion ou de suspension des droits électoraux doivent être réunies le jour de la consultation populaire et que la condition d'inscription dans les registres de population doit être réunie à la date à laquelle la liste des participants est arrêtée.

² observation 22 de l'avis du Conseil d'Etat 74.009/3, 74.010/3, 74.011/3, 74.012/3 et 74.012/3 du 16 novembre 2023.

³ Ibidem, observation 9.2.

1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour⁴.

9. L'article 5 prévoit que toute demande de consultation populaire émanant d'habitants devra être **introduite au moyen d'un formulaire** mis à disposition par le Parlement bruxellois et lui être adressée « *sous format papier par lettre recommandée ou par voie électronique* ». Au vu de la masse de données à caractère personnel que ces demandes contiendront et des opinions politiques qu'elles pourront révéler⁵, **il convient que des garanties spécifiques soient prévues pour la sécurisation de la communication par voie électronique de ces informations**. Il est **recommandé de déléguer au gouvernement** la détermination desdites garanties. Il en est **de même au niveau de la disposition de la proposition d'ordonnance spéciale qui prévoit la communication des demandes de consultation populaire à la Cour constitutionnelle** aux fins de la procédure de contrôle préalable qui est de son ressort. A ce sujet, l'Autorité renvoie à son avis 08/2024 de ce même jour sur la proposition d'ordonnance relative à l'organisation de la consultation populaire régionale et plus spécifiquement à ses commentaires relatifs à l'article 50 de cette proposition d'ordonnance qui traite de la sécurisation des transmissions numériques des données. Pour la communication par voie électronique des fichiers sensibles, tels que ceux visés ci-avant, il convient au moins de prévoir que ces documents devront être communiqués de manière chiffrée selon les règles actuelles de l'art et selon des modalités autres que le courrier électronique à déterminer par le Gouvernement. En effet, l'utilisation du courrier électronique non sécurisé n'est à cet effet pas appropriée. L'Autorité recommande au Gouvernement bruxellois de prévoir soit la mise à disposition par le Parlement d'une plateforme via laquelle le transfert pourra se faire via un « upload » sécurisé par le biais de l'utilisation d'https ou d'un protocole de communication sécurisé selon les règles actuelles de l'art (tel que le protocole SFTP avec authentification soit via identifiant et mot de passe robuste d'une longueur adéquate⁶).
10. Il est également **indiqué de prévoir que ce formulaire devra contenir une clause d'information à l'attention des personnes dont les données sont collectées qui reprend les informations requises en vertu de l'article 13 du RGPD**. Il est recommandé que le délégué

⁴ Lequel prévoit que « *dans chaque commune, sont tenus des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2° ainsi que les personnes visées à l'article 2bis de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* »

⁵ Dans cette dernière hypothèse, ces données à caractère personnel pourront être considérées comme des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD.

⁶ Au vu de l'état de l'art actuel, soit un mot de passe aléatoire composé de lettres (a-b...) d'au moins 17 caractères, soit un mot de passe aléatoire composé de caractères alphanumériques (a-z, A-Z, 0-9,...) d'au moins 14 caractères.

à la protection des données du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale soit associé à l'élaboration de ce formulaire.

11. L'alinéa 2 de l'article 5 détermine les données à caractère personnel qui devront être collectées dans ce cadre « *aux fins de la procédure de contrôle préalable devant la Cour constitutionnelle* »⁷. Il s'agit des nom, prénom, date de naissance et domicile des personnes qui soutiennent l'initiative de requérir la tenue d'une consultation populaire et, pour au moins 5 et au plus 25 de ces personnes, leur qualité d'initiateur de la demande ; ce qui n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité au vu de la mission dévolue à la Cour constitutionnelle de contrôler le respect par la proposition de consultation populaire des normes visées à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ainsi que des conditions et modalités auxquelles la proposition de consultation populaire doit répondre au vu l'article 39bis de la Constitution ou en vertu des normes à adoptées en exécution de cet article (art. 30 ter et 118 bis et suivants de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989).
12. **Aucune durée de conservation des données à caractère personnel collectées par le Parlement n'est déterminée par la proposition d'ordonnance spéciale ; ce à quoi il convient de pallier.** A cet effet, l'Autorité recommande d'avoir égard au délai de prescription des recours endéans lesquels la validité des consultation populaire peut être remise en cause⁸.
13. L'article 6 de la proposition d'ordonnance spéciale octroie au Parlement une mission de contrôle des demandes de consultation populaire quant à leur respect des conditions requises. **L'Autorité s'interroge sur le caractère nécessaire de l'octroi d'une telle mission au Parlement au vu de son caractère redondant avec le contrôle préalable de la Cour Constitutionnelle.** Une telle **redondance génère en plus par nature des risques pour les données** à caractère personnel traitées. **Dans l'hypothèse où l'octroi de cette mission au Parlement est préservé par les auteurs de la proposition d'ordonnance spéciale, il convient de justifier son caractère nécessaire dans les développements de la disposition en projet ;** en plus de prévoir les modalités selon lesquelles le greffier du Parlement pourra faire les vérifications requises.

⁷ L'article 30ter de la loi organique de la Cour Constitutionnelle prévoit en effet que « *la Cour constitutionnelle statue, par voie de décision, sur chaque consultation populaire régionale, préalablement à son organisation, en vérifiant le respect des normes visées à l'article 1er, ainsi que des conditions et modalités fixées par ou en vertu de l'article 39bis de la Constitution* ».

⁸ Dans le même sens, cf. avis 124/2020 du 27 novembre 2020 sur la proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, sur la proposition de décret spécial modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, sur la proposition de modification du règlement du Parlement de Wallonie visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes et conseils citoyens (CO-A-2020-115) et sur la proposition de décret spécial modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire en vue d'octroyer un droit d'initiative aux commissions délibératives composées de députés et de citoyens tirés au sort (CO-A-2020-124), cons. 31.

14. L'article 8, §1 prévoit qu'en cas de **retrait d'adhésion d'un ou de plusieurs initiateurs à l'initiative de consultation populaire, à la suite d'une reformulation par le Parlement des questions à poser** à la population dans le cadre de la consultation, il est fait **mention de ce retrait dans la brochure d'information sur l'objet de la consultation populaire**. Si une telle mention est nominative, il convient de **prévoir dans la disposition en projet qu'elle ne pourra avoir lieu qu'après avoir obtenu le consentement préalable des personnes concernées** à ce sujet étant donné que cette mention peut révéler leur opinions politiques, lesquelles données ne peuvent être traitées que dans les cas limitativement énumérés à l'article 9, §2 du RGPD. En l'espèce, le consentement desdites personnes paraît être la manière la plus appropriée de lever l'interdiction de traiter lesdites données. A défaut, il convient de prévoir que leur nom sera simplement retiré de la liste des initiateurs sans autre précision.
15. De manière plus fondamentale, **l'Autorité s'interroge sur la nécessité d'assurer une publicité active de l'identité des initiateurs des demandes de consultation populaire**. Bien que ces personnes doivent être connues des services en charge des contrôles et auditions à réaliser, l'Autorité ne perçoit *a priori* pas en quoi il est nécessaire d'assurer la publicité active de leur identité. Si l'auteur de la proposition justifie adéquatement le caractère nécessaire de cette publicité active, il convient alors d'ajouter une disposition dans la proposition d'ordonnance pour la prévoir ainsi que pour déterminer la finalité concrète de cette publicité.

b. Mesures de publicité à l'égard des consultations populaires dont la tenue a été approuvée par le Parlement et à propos desquelles la Cour constitutionnelle a statué favorablement. (art. 10 à 13)

16. En cas de tenue d'une consultation populaire, l'article 10 de la proposition d'ordonnance spéciale prévoit une série de mesures de publicité à son égard dont la publication au Moniteur belge par le Parlement « *des informations relatives à la consultation populaire* » avec « *au minimum le ou les objets abordés, la ou les questions posées ainsi que la date à laquelle se tiendra la consultation populaire* ». A des fins de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient de **prévoir explicitement à l'article 10 que cette publication au Moniteur belge ne contiendra pas de données à caractère personnel au sens du RGPD**.
17. Quant aux autres modalités de publicité relative à la tenue d'une consultation populaire, il convient de **préciser qui sera le responsable du traitement de l'envoi des lettres de convocation⁹** à

⁹ L'Autorité relève une erreur de traduction de ce terme. Conformément à ce qui est fait dans la version néerlandaise de l'article 10, §2, il est préférable d'utiliser le terme de « lettre d'invitation » au vu du caractère non obligatoire de la participation aux consultations populaires.

adresser personnellement aux personnes invitées à participer à la consultation populaire **et qui sera chargé des autres modalités de diffusion visées à l'article 10, §2** de la proposition d'ordonnance spéciale étant donné que cet article 10, §2 est actuellement muet à ce sujet. La détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe en effet à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD.

18. Parmi les autres modalités de publicité relatives à la tenue de la consultation populaire, l'article 10, §2 de la proposition d'ordonnance spéciale prévoit aussi **l'utilisation des « moyens de communication en ligne et des publications sur les réseaux sociaux afin d'informer le plus grand nombre possible d'habitants »** en plus des invitations personnelles adressées par courrier, des avis sur les sites internet du Parlement et du Service public régional de Bruxelles-Capitale, d'un communiqué de presse fait dans au moins quatre quotidiens diffusés sur l'ensemble de la Région, d'un communiqué télévisé diffusé à trois reprises par la RTBF, la VRT et les télévisions locales et d'affichage sur les panneaux communaux prévus à cet effet dans l'espace public. A ce sujet, L'Autorité renvoie à ses **développements et références sur le ciblage dans le cadre des campagnes électorales repris dans son avis du 14 décembre 2023**¹⁰, lesquelles s'appliquent en l'espèce *mutatis mutandis*. A titre de garanties pour les droits et libertés de personnes concernées, l'Autorité **recommande de prévoir** dans la proposition d'ordonnance spéciale ou au niveau du titre VI de la proposition d'ordonnance relative à l'organisation de la consultation populaire régionale (Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-705/1) que **toute utilisation de catégories particulière de données au sens de l'article 9.1 du RGPD est interdite dans ce cadre** ; et ce dans lignée de l'article 26 du Règlement européen 2022/2065¹¹ (Digital Services Act)¹². De plus, également pour ces traitements de données, la proposition d'ordonnance spéciale **identifiera utilement le ou les responsables du traitement**.
19. L'article 13 de la proposition d'ordonnance spéciale encadre l'établissement d'une **brochure d'information sur l'objet de la consultation populaire** afin de garantir qu'une représentation paritaire des différents points de vue sur les questions posées à la population y soit assurée. L'Autorité comprend de la disposition en projet que l'information sur l'objet de la consultation populaire n'implique pas d'y mentionner l'identité des initiateurs de la proposition ni celle des personnes qui ont soutenu l'initiative. A toutes fins utiles, l'Autorité renvoie à ses développements précédents sur le

¹⁰ Avis du 14 décembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation e compétences au ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales, cons. 35 et 41.

¹¹ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

¹² Cette disposition interdit à tout fournisseur de plateformes en ligne d'offrir des services de publicité qui reposent sur du profilage, au sens de l'article 4.4 du RGPD, en utilisant des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD.

caractère a priori non nécessaire d’y mentionner l’identité des initiateurs de la demande de consultation populaire sauf consentement explicite de ces derniers. En tout état de cause, si cette brochure devait contenir des données à caractère personnel, il convient, après justification adéquate de leur caractère nécessaire dans les développements qui précèdent la proposition d’ordonnance spéciale, de le prévoir explicitement à l’article 13 en en déterminant les catégories de données à caractère personnel à y mentionner ainsi que la finalité concrète pour laquelle elles peuvent être traitées.

c. Registre des contributions aux fonds affectés aux dépenses de campagne à réaliser dans le cadre de la consultation populaire et contrôle du respect des limites des dépenses et contributions faites aux Comités de soutien fixées par la proposition d’ordonnance spéciale (art. 14, 19 et 20)

20. L’article 14 de la proposition d’ordonnance spéciale régleme les dépenses de campagne dans le cadre de la consultation populaire et détermine les limites d’alimentation des fonds alloués à ces dépenses.
21. Il est prévu que **chaque trésorier du fonds d’un comité du « oui » ou du « non »**, spécialement affecté à ces dépenses, **devra tenir un registre des contributions versées** qui indique le montant de chaque contribution ou son équivalent et sa provenance. Etant donné que les contributions à ces fonds, autres que celles émanant du Parlement et des partis politiques qui le souhaitent, devront émaner de personnes physiques, ce registre constituera un traitement de données à caractère personnel obligatoire au sens de l’article 6.1.c du RGPD, lesquelles pourraient constituer des données révélant, dans certains cas, l’opinion politique des personnes concernées dont le traitement, en tant que catégorie particulière de données à caractère personnel au sens de l’article 9 du RGPD (à savoir dont le traitement présente des risques de discrimination), est en principe interdit sauf dans les hypothèses visées à l’article 9, §2 du RGPD. **Au vu de la nécessité pour des motifs manifestement d’intérêt public d’encadrer légalement ces dépenses de campagnes ainsi que leur contrôle, c’est au législateur au sens formel du terme qu’il revient non seulement de déterminer les éléments essentiels desdits traitement de données mais également de prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées (art. 9.2.g RGPD).**
22. A cet égard, l’Autorité relève que la **notion de « provenance » des contributions**, en tant que catégorie de données à caractère personnel à intégrer dans le registre en exécution de l’article 14, §3, al.2 de la proposition d’ordonnance spéciale, **est floue**. En lieu et place, il convient de déterminer quelles sont les données d’identification des personnes physiques qui ont alimenté le fonds (nom, prénom, adresse ?, numéro de compte à partir duquel le versement a été fait ?, ...) et les éventuelles

autres catégories de données les concernant qui devront être intégrées dans ce registre et ce, après justification dans les développements relatifs à cette disposition de leur caractère nécessaire pour la finalité poursuivie. La même remarque vaut pour l'article 19, §2 qui utilise cette même notion pour décrire le contenu du rapport que chaque trésorier devra adresser au Président de la Commission de contrôle des dépenses électorales.

23. Quant à la **finalité** de ce registre, l'Autorité comprend qu'il s'agit **de permettre le contrôle , tant par le trésorier du fonds que par les organes en charge du contrôle des dépenses désignés à l'article 19 de la proposition d'ordonnance spéciale, des dépenses et contributions intervenues** dans le cadre du soutien à la campagne de la consultation populaire pour laquelle le fonds est affecté. En exécution de l'article 6.3 du RGPD, la **mention explicite de cette finalité pour laquelle le registre doit être tenu doit être faite au niveau de l'article 14, §3** de la proposition d'ordonnance spéciale.
24. En formulant de la sorte cette finalité, la prévisibilité requise quant à la détermination des catégories de personnes pouvant accéder à ce registre sera également assurée. Si une plus grande accessibilité audit registre est envisagée pour la réalisation de cette finalité, il convient de le prévoir explicitement dans le dispositif de la proposition d'ordonnance spéciale et de motiver son caractère nécessaire et proportionné dans les développements de la proposition d'ordonnance spéciale. A cet égard, il appartient au législateur de ménager un **équilibre entre le droit à l'information du public sur la façon dont les campagnes sont financées et le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes physiques qui ont contribué aux fonds de soutien**. A cet égard, étant donné que la proposition d'ordonnance spéciale limite les contributions émanant de personnes physiques à un maximum de 500 euros par fonds, l'Autorité ne perçoit *a priori* pas la nécessité de permettre au public d'avoir accès à l'identité des personnes physiques qui ont fait un versement dans ce cadre ainsi qu'au montant qu'elles ont versé, au titre du contrôle du processus de financement des campagnes menées dans le cadre des consultations populaires
25. Au niveau de la **détermination des limites de contributions aux fonds pouvant être faites par des personnes physiques**, l'Autorité relève que l'article 14 de la proposition d'ordonnance spéciale contient une certaine **contradiction ou imprécision en limitant lesdites contributions à « une somme versée à chaque fonds par un habitant ne dépassant pas 500 euros »** (art. 14, §2, 3^o) **et en définissant la notion de contribution de manière plus large que le versement d'une somme d'argent** (art. 14, §3, al. 1¹³). Il convient de lever cette contradiction et,

¹³ Selon cette disposition en projet « sont considérées comme des contributions au sens du 3^o, les dons d'argent, les services rendus et les biens fournis dans le but de favoriser une option défendue par ce comité. Seules les contributions de personnes physiques sont admises ».

le cas échéant, de prévoir les informations qui devront être collectée et/ou reprises dans le registre concernant les contributions autres que des versement de sommes d'argent afin de permettre leur évaluation correcte et partant d'analyser leur recevabilité ainsi que de permettre leur contrôle quant au respect des limites fixées par la proposition d'ordonnance spéciale. De plus, l'Autorité relève que pour éviter qu'une même personne physique finance plusieurs comités de soutien d'un camp (vu que la proposition d'ordonnance n'exclut pas la mise en place de plusieurs comités de soutien du « oui » ou « du non », il convient de prévoir que la limitation de financement vaut pour l'ensemble des comités de soutien.

26. A nouveau, l'Autorité relève que **la durée de conservation des données à caractère personnel reprises dans ce registre n'est pas déterminée** par la proposition d'ordonnance spéciale (ni par la proposition d'ordonnance ordinaire sur le même objet), **ce à quoi il convient de pallier** dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité étant donné qu'il s'agit d'un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel consistant en la conservation des données relatives aux personnes physiques qui ont fait des versements aux fonds de soutien.
27. L'article 19 encadre les opérations de contrôle et de validation des contributions et dépenses intervenues dans le cadre de la campagne. Cette disposition impose à chaque trésorier du fonds de chaque comité de soutien de communiquer à la commission de contrôle des dépenses un **rapport « reprenant les sommes versées au fonds, la provenance de ces sommes et des dépenses consenties à partir de ce fonds »** tout en précisant que « *le rapport contient l'identité des contributeurs* » personnes physiques et qu'il est publié sur le site web du Parlement sans mention toutefois des contributions versées à ces fonds par les partis politiques ni par les personnes physiques. Concernant cette publication, l'Autorité relève que **l'article 19, §2 contient une référence erronée à l'article 11, §2, al. 1^{er}, 2^o et 3^o**, laquelle devant être remplacée par une référence à l'article 14, §2, al. 1^{er}, 2^o et 3^o de la proposition d'ordonnance spéciale¹⁴.
28. Outre la remarque faite précédemment relative à la nécessité de préciser la notion de « *provenance* » des sommes versées au fonds pour assurer toute la prévisibilité requise à ce traitement obligatoire de données à caractère personnel, l'Autorité considère qu'**en lieu et place de prévoir que le rapport contient l'identité des contributeurs, il convient de déterminer quelles sont les catégories de données d'identification les concernant qui doivent y être reprises pour permettre le contrôle requis**. A tout le moins, il convient de déléguer au législateur ordinaire le soin de déterminer ces données.

¹⁴ Il semble en être de même du §3 de l'article 19.

29. De plus, il convient que le législateur **détermine la durée pendant laquelle ledit rapport pourra être conservé dans sa version qui permet d'identifier les personnes physiques qui y sont reprises** et ce dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.
30. L'article 20 détermine le contenu du **rapport final que la commission de contrôle** doit établir ; le paragraphe 2 de cette même disposition prévoyant que ledit rapport est **publié au Moniteur belge** dans les 30 jours. A nouveau, au vu du flou qui entoure la notion de « provenance » des sommes versées au fonds et du caractère public de ces informations, l'Autorité considère qu'il convient de **préciser que la mention de cette provenance ne peut pas permettre d'identifier les personnes physiques ayant contribué** au vu des motifs explicités ci-dessus de conciliation entre le droit à l'information du public sur le financement des campagnes et le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel des personnes physiques qui ont fait des contributions aux fonds ; d'autant plus que la proposition d'ordonnance limite toute contribution de personnes physique à 500 euros par fonds. L'Autorité recommande qu'il soit précisé que la publication au Moniteur belge du rapport reprenne uniquement l'information selon laquelle le trésorier a procédé aux vérifications de provenances des fonds et autres contributions soutenant la campagne et l'information selon laquelle celles-ci répondent aux exigences reprises aux articles pertinents de l'Ordonnance.

d. Octroi de la possibilité pour le tribunal de faire publier son jugement rendu sur infraction aux dispositions fixant des limites de dépenses de campagne et de contributions aux fonds des Comités de soutien du « oui » ou du « non » (art. 14, §7 et §9)

31. Les articles 14, §7 et 19, §9 de la proposition d'ordonnance spéciale prévoient que les tribunaux pourront ordonner la publication, intégrale ou par extrait, de leur jugement en matière d'infractions aux règles limitant les dépenses de campagne et de contributions aux fonds de soutien des consultations populaires dans les journaux hebdomadaires qu'ils désignent.
32. En ce qui concerne la diffusion des décisions judiciaires de manière telle que les personnes concernées par lesdites décisions restent identifiables à des fins de nommer et faire honte (naming and shaming), **l'Autorité renvoie à ses avis précédents et notamment à ses avis récents 108/2023 et 136/2023¹⁵**. A ces occasions, l'Autorité a mis en évidence que « *la publication de décisions judiciaires*

¹⁵ Avis 108/2023 du 29 juin 2023 sur l'avant-projet de décret et d'ordonnance portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, partie 2, titre 3, chapitre 4 et l'avis 136/2023 du 19 septembre 2023 sur l'avant-projet de décret van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

dans le seul but de "nommer et faire honte", en particulier la publication nominative d'infractions à titre de sanction à l'encontre du contrevenant, ne peut, en principe et sous réserve d'exceptions à justifier par la juridiction, être considérée comme légitime au sens de l'article 5, paragraphe 1, point b), de la loi AVG, à moins qu'un intérêt public ne soit recherché ». L'Autorité a aussi mis en évidence l'importance de prévoir des garanties appropriées en la matière au vu des risques générés par ce type de traitement de données à caractère personnel vu de la sensibilité des données ainsi publiées et des risques de conséquences négatives pour les personnes concernées que cette diffusion entraîne. Ce risque étant d'autant plus important quand les publications concernées restent accessibles au public, sur une forme permettant d'identifier les personnes concernées, pendant un délai indéterminé.

33. **En l'espèce, l'Autorité considère qu'un intérêt public d'une telle diffusion peut être établi dans l'hypothèse où les personnes condamnées aux infractions visées ont, du fait de leur infraction, exercé une influence significative sur le résultat d'une consultation populaire.**
34. Par conséquent, l'Autorité recommande au législateur de **prévoir un niveau de dépassement des limites de dépenses et/ou de subventionnement au-delà duquel ce type d'influence est présent et rend nécessaire de porter le jugement à la connaissance du public sous une forme telle qui rend possible l'identification du ou des contrevenants.**

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que la proposition d'ordonnance spéciale doit être adaptée en ce sens:

1. Mise en adéquation des conditions de recevabilité des requêtes de consultations populaires émanant d'habitants avec les intentions des auteurs de la proposition (cons. 5 à 7) ;
2. Clarification de la notion « d'appartenance à la commune » conformément au considérant 8 ;
3. Détermination de garanties spécifiques pour la sécurisation des traitements de données sensibles visés par la proposition d'ordonnance spéciale (cons. 9) ;
4. Mention obligatoire d'une clause d'information conforme au considérant 10 à prévoir dans le formulaire à utiliser pour les demandes d'organisation de consultation populaire (cons. 10) ;
5. Détermination des durées de conservations des données des traitements de données à caractère personnel encadrés pour lesquels la proposition a omis de les préciser (cons. 12, 26, 29)
6. A défaut de supprimer la mission de contrôle des demandes de consultations populaires octroyées au Parlement, justification de son caractère nécessaire et proportionné (cons. 13) ;

7. Conditionnement de la mention nominative dans la brochure des initiateurs et/ou du retrait d'un initiateur à l'obtention préalable de leur consentement (cons. 14 et 19) ;
8. Précision que les mesures des publicités relatives à la consultation populaire ne contiennent pas de données à caractère personnel au sens du RGPD (cons. 15 et 16) ;
9. Détermination du ou des responsables du traitement de l'envoi des invitations à participer à la consultation populaire (cons. 17) ;
10. Ajout d'une interdiction d'utilisation de catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD lors de l'adoption de mesures de publicité sur la consultation populaire par le biais de moyens de communication en ligne et de publications sur les réseaux sociaux (cons. 18)
11. Précision de la notion de « provenance » des contributions apportées aux comités de soutien (cons. 22) ;
12. Ajout de la finalité pour laquelle le registre des contributions doit être tenu (cons. 23) ;
13. Adaptation de l'article 14 conformément au considérant 25 ;
14. Détermination des données à caractère personnel relatives aux contributeurs que devra contenir le rapport des comités sur les contributions perçues (cons. 27) ;
15. Publication au Moniteur belge du rapport de la commission de contrôle sous une forme qui ne permette pas d'identifier les personnes physiques ayant contribué (cons. 30) ;
16. Détermination d'un niveau de dépassement des limites de dépenses/contributions au-delà duquel le tribunal peut prévoir la publication de son jugement en la matière sous une forme telle qui permette d'identifier les personnes concernées (cons. 31 à 34).

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