



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 08/2024 du 9 février 2024

Objet : Demande d'avis sur la proposition d'ordonnance relative à l'organisation de la consultation populaire régionale (*Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-705/1*) (CO-A-2023-549)

Mots-clés : Registres des participants – qualité des données y reprises – actions personnalisées de propagande - rôle des réclamations – registres de scrutin

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 relative à l'organisation de la consultation populaire régionale (Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-705/1) (ci-après dénommée « la proposition d'ordonnance »).
2. En exécution de l'article 22 de la proposition d'ordonnance spéciale instituant la consultation populaire (Doc. Parl., Parl. Br., 2022-2023, n°A-704/1) en Région de Bruxelles-Capitale, la proposition d'ordonnance détermine les modalités de divers traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre de l'organisation des consultations populaires. Il s'agit principalement des traitements suivants :
 - Etablissement du registre des participants potentiels à la consultation populaire (art. 4, 5 et 8) ;
 - Mise à disposition de copies du registre des participants à toutes personnes mandatées par un comité de soutien (art. 6) ;
 - Etablissement des relevés des personnes susceptibles d'être appelées à des fonctions au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement (art. 7 – 18) ;
 - Détermination des règles de procédure pour les réclamations contre le registre des participants et publication du rôle des réclamations (art. 9 à 12) ;
 - Etablissement des registres de scrutin (art. 15) ;
 - Détermination des modalités de « *convocation* » des participants à la consultation populaire (art.16) ;
 - Détermination des modalités de gestion des demandes de vote par procuration et des demandes d'assistance au vote (art. 19 à 21) ;
 - Détermination des catégories de données à caractère personnel que doivent contenir les réclamations en matière de dépenses engagées par les comités de soutien et de subventions leur ayant été accordées (art 48).
3. Seules les dispositions de la proposition d'ordonnance qui appellent des remarques de la part de l'Autorité sont commentées ci-après.

II. Examen

- a. Etablissement du registre des participants (art. 4, 5 et 8 de la proposition d'ordonnance) et procédure de réclamations contre les registre établis (art. 9 à 12)**

4. Les **articles 4 et 5** de la proposition d'ordonnance dressent les **modalités d'établissement du registre des participants potentiels à une consultation populaire** ainsi que la **liste des données à caractère personnel qui devront être reprises dans ce registre**.
5. Ce sont les **Collèges des bourgmestre et échevins** de chaque commune qui sont chargés de dresser ces registres selon les modalités ainsi définies. Est également confiée au **haut fonctionnaire de l'arrondissement de Bruxelles auprès de Bruxelles Prévention et Sécurité** (ou au fonctionnaire qu'il désigne) la tâche de procéder « aux vérifications nécessaires et de renvoyer *« au Collège des Bourgmestre et échevins le registre des participants qui le concerne portant les remarques et modification à effectuer »*. L'article 5, §3 prévoit également qu' *« une copie de ce registre portant les corrections est transmise pour contrôle dans les plus brefs délais au **Gouvernement ou à son délégué** par le collège des bourgmestres et échevins de manière numérique »*.
6. Quant à **l'article 8** de la proposition d'ordonnance, il **confère aux collèges des bourgmestre et échevins la possibilité de faire appel à un prestataire de service externe** pour l'établissement du registre des participants.
7. Tout d'abord, **il convient**, dans le respect du principe de prévisibilité des normes qui encadrent des traitements de données à caractère personnel, **de mentionner explicitement la ou les finalités concrètes pour laquelle le registre des participants est établi**, à savoir, *a priori*, pour organiser la tenue de la consultation populaire.
8. **Quant aux données** à caractère personnel concernant les personnes invitées à participer à une consultation populaire **qui seront reprises dans le registre des participants** (*« nom, prénoms, date de naissance, sexe, résidence principale et numéro d'identification du registre national »¹*), **l'Autorité recommande, sauf justification adéquate, la suppression de la donnée « sexe »** afin que cette disposition se conforme au principe de minimisation du RGPD vu que cette donnée n'apparaît *a priori* pas nécessaire pour la réalisation de la finalité poursuivie au vu des autres données à caractère personnel reprises dans le registre. De plus, étant donné la nécessité d'adopter des garanties appropriées pour les droits et libertés **en matière d'utilisation du numéro d'identification du Registre national** (art. 87 RGPD), **il importe de préciser l'utilisation concrète et exclusive qui sera faite de ce numéro** dans ce cadre tout en veillant au caractère nécessaire et proportionné de ladite utilisation.

¹ Art. 6,, §3, 3° de la proposition d'ordonnance

9. Ensuite, **en ce qui concerne les modalités d'établissements des registres des participants**, l'Autorité s'interroge quant aux **risques tant au niveau de la qualité des données y reprises que des fuites de données** que ces modalités impliquent **en raison (1) de l'absence de détermination par le législateur d'une source unique à partir de laquelle elles sont obtenues et (2) de l'octroi, par l'article 5, de missions de contrôle redondantes à deux organes différents, dont un n'est par ailleurs pas désigné avec la précision et transparence requise, et dont l'objet de ces missions de contrôle n'est pas déterminé²** ; ce qui pose question au regard tant du principe d'attribution des compétences administratives que de la nécessité pour le législateur de prévoir des finalités de traitements de données à caractère personnel déterminées et explicites. En effet, en vertu du principe de l'attribution des compétences administratives, consacré par l'article 105 de la Constitution et l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les autorités administratives n'ont d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci. De plus, en vertu de l'article 6.1.e du RGPD, une administration ne peut légitimement réaliser que les traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de la ou des missions de service public dont elle est investie. Dès lors, dans la mesure où la description de cette ou de ces missions de service public contribue à la description claire, déterminée et explicite des finalités des traitements de données à caractère personnel réalisés, il importe de veiller à ce que toute la prévisibilité requise soit assurée à ce sujet dans la norme d'attribution de pouvoirs/missions de service public. De plus, toute redondance à ce niveau doit être évitée étant donné qu'elle présente par nature un risque pour données à caractère personnel traitées.
10. **Concernant l'absence de détermination par la proposition d'ordonnance d'une source unique de données à caractère personnel à partir de laquelle le registre des participants doit être établi, l'Autorité renvoie à ses développements repris à ce sujet dans son avis 209/2022 en matière d'opérations électorales** : « 9. *L'Autorité relève d'initiative que l'article 10 du Code électoral ne détermine pas sur base de quelle source de données à caractère personnel les Collèges des Bourgmestres et échevins doivent se baser pour établir la liste des électeurs. Or, en la matière, il importe qu'ils se basent sur une même source de données centralisée et selon des critères identiques d'extraction afin d'éviter que des personnes figurent dans plusieurs listes des électeurs par exemple, en cas de déménagement pendant la période d'établissement des listes électorale.* 10. *Pour se prémunir contre le risque de défaut de qualité des données reprises dans les listes des électeurs, et de l'impact négatif que cette déficience engendrerait sur les opérations électorales subséquentes, l'Autorité recommande de prévoir explicitement, à l'article 10 du Code électoral, que pour arrêter la liste des électeurs, le Collège des Bourgmestre*

² Quel est l'objet des contrôles à réaliser, sur base de quelle source de données seront-ils réalisés et comment?

et Echevins fait exclusivement appel aux services compétents de la DG Institutions et Population du SPF intérieur qui communiqueront à cet effet les données pertinentes et nécessaires du Registre national des personnes physiques à tous les Collèges établies selon des critères identiques pour tous les Collèges, en complément de la recommandation reprise au considérant précédent. ». Une telle façon de procéder rend non nécessaire l'intervention d'organe administratif supplémentaire chargé de procéder « à la comparaison des registre des participants aux fins de vérifier si des personnes, pour quelques raisons que ce soit, seraient reprises sur plusieurs d'entres eux » art. 5, §4 de la proposition d'ordonnance). Il est **recommandé aux auteurs de la proposition d'ordonnance d'analyser si cette façon de procéder est envisageable et d'adapter en ce sens leur proposition**, à l'instar ce qui est fait au niveau du Code électoral du 12 avril 1894. A défaut, il convient d'intégrer les justifications pertinentes de la préservation du système envisagé dans les développements de la proposition d'ordonnance.

11. **L'article 5, §3, al. 3 prévoit que « le Gouvernement est responsable du traitement des données à caractère personnel reprises au registre ».**
12. Tout d'abord, l'Autorité relève que **toute qualification de responsable du traitement doit identifier, de manière claire, les traitements à propos desquels cette qualification est faite** et non uniquement faire référence à des catégories de données à caractère personnel ; sans quoi une telle qualification n'apporte pas la plus-value requise en termes de prévisibilité et d'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. **Il convient de compléter en ce sens l'article 5, §3, al. 3 en précisant qui est responsable du traitement des traitements consistant en la tenue et la gestion du registre en ce compris les communications des copies du registre.**
13. Quant au choix du Gouvernement comme responsable du traitement, *a priori*, de l'établissement du registre des participants, l'Autorité rappelle que cette notion de responsable du traitement au sens du RGPD est une **notion autonome de droit européen**. Si **les Etats membres** peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers où ils légifèrent afin de garantir en ces domaines, la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils **ne peuvent, à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre.**
14. Toute qualification légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit donc être **adéquate au regard des circonstances factuelles**. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour

laquelle le traitement de données visé est mis en place³. La désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit donc concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique sans quoi, outre l'infraction au RGPD, s'ensuit la mise en péril de l'objectif, poursuivi par le RGPD, d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques qui doivent savoir à qui s'adresser pour exercer les droits qui leur sont conférés en vertu du RGPD.

15. En l'espèce, **si, comme il ressort de la proposition d'ordonnance, l'établissement et la tenue du registre des participants relève de la mission de service public de plusieurs autorités administratives⁴, il convient de les qualifier de responsables conjoints du traitement** de ce traitement. Les **tâches pertinentes respectives** de chacun de ces différents responsables du traitement, nécessaires pour assurer le respect des exigences du RGPD, **devront**, en exécution de l'article 26 du RGPD, également **être déterminées par ou en vertu de la proposition d'ordonnance**. Il est aussi recommandé de désigner une personne de contact pour les personnes concernées.
16. Pour le surplus, sur les notions de responsable(s) (conjoints) du traitement et leurs conséquences, l'Autorité renvoie les auteurs de la proposition d'ordonnance aux lignes directrices 07/2020 adoptées le 2 septembre 2020 par le Comité européen à la protection des données.
17. **L'article 8** de la proposition d'ordonnance **permet aux collèges des bourgmestres et échevins de sous-traiter leur tâches en matière d'établissement du registre des participants** en ces termes :
- « Le collège des bourgmestres et échevins peut confier à un prestataire le soin de confectionner le registre des participants en respectant les modalités ci-après:*
- 1° le prestataire complète et signe une déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter la confidentialité propre au processus de consultation;*
- 2° lorsque le prestataire est amené à utiliser directement les données du registre national, sur la base d'un tableau ou d'un support magnétique, il est soumis aux dispositions des articles 28 et 29 du Règlement 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;*
- 3° le prestataire ne peut distribuer les registres aux personnes qui n'ont pas été expressément autorisées par le collège des bourgmestres et échevins à les recevoir;*

³ Cf à ce sujet arrêt CJUE du 11 janvier 2024, Etat belge et Autorité de protection des données, C-231/22, point 30 dans lequel la Cour dit pour droit que : « (...) *Eu égard à la définition large de la notion de « responsable du traitement », au sens de l'article 4, point 7, du RGPD, la détermination des finalités et des moyens du traitement, et le cas échéant la désignation de ce responsable par le droit national peuvent être non seulement explicites, mais également implicites. Dans ce dernier cas de figure, il est néanmoins requis que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus à la personne ou l'entité concernée* ».

⁴ Dans la version actuelle de la proposition d'ordonnance, sont visés « *les collèges des bourgmestres et échevins, le haut fonctionnaire de l'arrondissement de Bruxelles auprès de Bruxelles Prévention et Sécurité et le Gouvernement ou son délégué* ».

4° le prestataire doit présenter les garanties suffisantes en termes de connaissances, de fiabilité et de ressources pour la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles qui satisfont au Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 susmentionné. »

18. **Prévoir uniquement la signature par ce prestataire d'une « déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter la confidentialité propre au processus de consultation » semble insuffisant** comme garantie contre le risque de détournement de finalité de la masse importante des données à caractère personnel relatives aux citoyens d'une ou plusieurs communes de la Région de Bruxelles que ce ou ces prestataires seront amenés à traiter. En outre, l'établissement du registre des participants implique par nature la réalisation d'opérations de traitements de données à caractère personnel qui tombent dans le champ d'application du RGPD. Par conséquent, **limiter la soumission de cette sous-traitance aux articles 28 et 29 du RGPD à l'hypothèse selon laquelle le sous-traitant est amené à utiliser directement les données du Registre national est contraire au RGPD**. Etant donné que ces dispositions sont d'application directe, il convient donc de supprimer l'article 8, 2° de la proposition d'ordonnance. En tout état de cause, tout contrat de sous-traitance d'un collège des bourgmestre et échevins pour l'établissement du registre des participants doit comprendre au minimum toutes les clauses prévues à l'article 28.3 du RGPD.
19. De plus, l'Autorité s'interroge sur la **notion d'utilisation des données du Registre national « sur la base d'un tableau ou d'un support magnétique »**. Cette mission de sous-traitance implique de **de mettre à la disposition de ces sous-traitants⁵ une copie partielle du registre national**. Sous réserve des remarques précédentes sur les avantages que présentent l'établissement des listes des électeurs au départ d'une source unique de données, l'Autorité relève qu'il convient de prévoir à l'article 8 que seules les données du Registre national par commune strictement nécessaires à l'établissement du registre des participants pourront être mises à disposition du sous-traitant. De plus, en lieu et place de prévoir la mise à disposition des données sur la base d'un tableau ou d'un support magnétique, il convient de prévoir que le fichier contenant les données ne sera mis à disposition du sous-traitant **que par voie électronique et après authentification forte (multifacteur) d'un niveau élevé au sens du Règlement Eidas 910/2014**. Il est également indiqué de **déléguer au Gouvernement le soin de déterminer les mesures techniques de protection adéquate** qui devront entourer le fichier communiqué (fingerprinting, ...) En outre, des mesures devront également prévues pour permettre que ces utilisations du Registre national par les sous-traitants soient **journalisées** conformément à l'article 17 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

⁵ L'Autorité rappelle que les sous-traitants d'autorités publiques qui doivent accéder au Registre national pour la prestation de leur services de sous-traitance qui le nécessitent ou se voir communiquer des données du Registre national doivent y être autorisés préalablement par la Ministre de l'Intérieur.

En outre, des mesures devront également prévues pour permettre que ces utilisations du Registre national par les sous-traitants soient **journalisées** conformément à l'article 17 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

20. Quant à **l'article 8, 4° de la proposition d'ordonnance**, il **recopie très partiellement l'article 28 du RGPD, ce qui prête à confusion et est contraire à l'interdiction de retranscription des Règlements européens d'application directe**. En effet, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra "*créer une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*"⁶. **Il convient donc de le supprimer.**
21. **Les articles 9 à 12 traitent de la procédure de réclamation contre le registre des participants.** L'article 9, al. 2 prévoit que « *le rôle des réclamations est publié 24h au moins avant la séance sur le site web du Parlement bruxellois* ». Comme elle l'a déjà relevé dans un avis précédent sur un sujet similaire⁷, l'Autorité suppose qu'une telle publication implique le traitement de données à caractère personnel relatives aux requérants et se demande si une telle publicité est nécessaire. Si cela devait être le cas, **il convient d'en justifier le caractère nécessaire dans les développements** relatifs à cette disposition et il appartient au législateur de **prévoir explicitement la finalité concrète pour laquelle cette publication doit avoir lieu en plus de prévoir quelles sont les données à caractère personnel qui doivent reprises dans le rôle et être ainsi publiées en les limitant au strict nécessaire** conformément au principe de minimisation du RGPD (art. 5.1.c RGPD). En tout état de cause, si une publicité de données à caractère personnel s'avère nécessaire, il convient **d'adapter ce mode de publicité pour le rendre conforme au principe de proportionnalité**. A cet égard, une publicité sur le web expose les personnes concernées à ce que leur données restent accessibles de manière indéfinie. A cet égard, si ce mode de publicité est préservé, il convient de **prévoir explicitement que des mesures techniques seront adoptées pour empêcher technique leur indexation par les moteurs de recherche et le bulk downloading. L'utilisation de captcha et le rate limiting est également indiquée**. De plus, **La durée pendant laquelle ces données seront publiées, à nouveau dans le respect strict des principes de nécessité et de proportionnalité, devra également être prévue** par l'article 9 de la proposition d'ordonnance.

⁶ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

⁷ Avis 24/2019 du 9 février 2019 sur une proposition de décret relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale.

22. Concernant la durée de conservation du registre des participants, l'Autorité prend acte de l'article 53 du projet d'ordonnance qui prévoit que ce registre devra être détruit « lorsque la consultation est définitivement validée ou annulée, selon les modalités à fixer par le Gouvernement ». A ce sujet, l'Autorité renvoie à sa recommandation 03/2020 du 11 décembre 2020 relative aux techniques de nettoyage de données et de destruction de supports de données⁸.

b. Délivrance de copies des registres des participants à une consultation populaire (art. 6)

23. En matière de délivrance des copies des registres des participants, l'article 6 de la proposition d'ordonnance prévoit que :

« § 1er. Dès que le registre des participants est établi, le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire communal désigné par lui, est tenu d'en délivrer un exemplaire aux personnes mandatées par le comité.

Les demandes doivent être effectuées par lettre recommandée adressée au bourgmestre.

§ 2. Le registre est communiqué sur support informatique exploitable dont le format est arrêté par le Gouvernement.

Les exemplaires du registre des participants délivrés en application du présent article peuvent uniquement être utilisés dans le cadre de la consultation, y compris en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de la consultation, sous peine des sanctions pénales édictées à l'article 197bis du Code électoral.

§ 3. Les personnes ayant reçu un exemplaire ou une copie du registre ne peuvent le communiquer à des tiers. »

24. L'article 8, 3^o de la proposition d'ordonnance prévoit également à ce sujet que le sous-traitant d'un collège des bourgmestre et échevins pourra délivrer ces copies en ces termes :

« 3^o le prestataire ne peut distribuer les registres aux personnes qui n'ont pas été expressément autorisées par le collège des bourgmestre et échevins à les recevoir. »

25. Dans la lignée de ce qui est prévu pour le registre des électeurs par les différentes dispositions légales électorales en vigueur en Belgique, l'article 6 de la proposition d'ordonnance prévoit que des copies du registre des participants potentiels à une consultation populaire devront être délivrés par le collège des bourgmestre et échevins **en déterminant toutefois de manière large les catégories de personnes auxquelles ces copies peuvent être communiquées et en omettant de déterminer la finalité concrète⁹ pour laquelle ces copies pourront être utilisées ainsi que la durée pendant laquelle elles pourront être conservées ; alors que ces éléments constituent des éléments essentiels de ce traitement de données à caractère personnel qu'il appartient au législateur au sens formel du terme de déterminer avec toute la prévisibilité et la précision requise.** Il est nécessaire d'y pallier, dans le respect des principes de

⁸ Disponible sur le site web de l'Autorité à l'adresse suivante :

<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-03-2020-du-11-decembre-2020.pdf>

⁹ L'article 6, §2, al. 2 prévoit uniquement que les copies du registre peuvent uniquement être utilisé « dans le cadre de consultation » ; ce qui ne constitue pas la description d'une finalité pour laquelle les données pourront être utilisées de manière telle que les personnes concernées puissent entrevoir les types de traitements qui seront faits de leurs données dans ce cadre.

nécessité, proportionnalité et de prévisibilité. **En ne cadrant pas de manière adéquate la mise à disposition de ces listes de données issues des registres de population ou du registre national, le législateur manque à son devoir de diligence** en matière d'encadrement de données à caractère personnel.

26. Sans connaître la finalité concrète pour laquelle le registre des participants pourra être utilisé à des fins autres que l'organisation des opérations de vote, l'Autorité ne peut se prononcer sur le caractère nécessaire et proportionné d'une telle mise à disposition. Elle relève à cet égard que **si la finalité de réalisation d'actions personnalisées de propagande au profit du « oui » ou du « non » est poursuivie, il convient d'en apprécier la nécessité au regard du fait que le législateur prévoit déjà l'établissement d'une brochure d'information¹⁰ sur l'objet de la consultation populaire qui devra contenir une représentation équilibrée et paritaire des arguments de chaque camp ; une commission d'experts désignés par le Parlement étant chargée de veiller à ce qu'elle contienne une telle représentation des points de vue entre les tenants du oui et ceux du non. Au vu du fait qu'une consultation populaire consiste à poser des questions fermées à la population et au vu que du fait que la proposition d'ordonnance spéciale prévoit déjà l'établissement d'une brochure explicative sur l'objet de la consultation populaire dans laquelle les différents points de vue y seront représentés de manière équilibrée et paritaire, la réalisation d'actions personnalisées de propagande dans le cadre des consultations populaire n'apparaît dès lors pas nécessaire. La brochure d'information permettra à suffisance la réalisation du débat public sur l'objet de la consultation populaire. L'Autorité relève d'ailleurs également les risques majeurs d'utilisation illégitime des données du registre national que génèrent les dispositions en projet d'autant plus que les personnes auxquelles ces copies de registres de participant sont déterminées de manière très large.** En tout état de cause, une justification du caractère nécessaire et proportionné de cette ingérence sera utilement intégrée dans les développements relatifs à la disposition commentée¹¹.

¹⁰ L'article 13 de la proposition d'ordonnance spéciale prévoit que le Parlement est tenu de rédiger une telle brochure, avec l'appui plus ou moins important (au choix de la Commission d'experts qui assistent le Parlement dans ce cadre) des comités de soutien du « oui » et du « non ». Cette disposition prévoit également qu'une veille doit être assurée quant à la représentation paritaire des points de vue entre les tenants du « oui » et ceux du « non » et quant à la représentation équilibrée au sein de chaque camp dans l'éventualité de la formation de plusieurs comités du « oui » ou du « non ».

¹¹ L'auteur d'une norme encadrant le traitement de données à caractère personnel doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et proportionnalité. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement, tel qu'il est envisagé, constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

27. **Concernant l'article 6, §2, al. 2 de la proposition d'ordonnance** qui prévoit que les copies du registre des participants pourront être utilisées « *dans le cadre de la consultation, y compris en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de la consultation* » (souligné par l'Autorité), l'Autorité relève une contradiction qu'il convient de rectifier. Comme elle l'a déjà relevé dans ses avis antérieurs précités, **il n'apparaît ni nécessaire ni proportionné que ces copies de registre puissent être utilisées dans ce cadre pendant une période illimitée non circonscrite à la tenue de la consultation populaire** et encore moins pendant une période non nécessaire à la réalisation de la finalité concrète poursuivie. Il appartient au législateur d'**imposer une obligation de destruction**, dûment sanctionnée, des données à caractère personnel reçues, à charge des personnes qui se sont vues remettre une copie du registre des participants, et ce, **dès que la finalité concrète pour laquelle ces données peuvent être utilisées (à déterminer expressément par le législateur, cf. supra) est réalisée** et au plus tard à la date de l'organisation de la consultation populaire pour laquelle ils se sont vus remettre une copie du registre des participants. De plus, il est indiqué d'ajouter une disposition dans la proposition d'ordonnance qui impose une obligation d'information à charge des Collèges des Bourgmestre et Echevin afin qu'ils informent les personnes recevant copie du registre des participants des finalités précises et limitées du traitement pouvant être réalisé à l'aide de ces données et de la durée maximale de conservation desdites données, sous peine pour elles de se mettre en défaut de respecter les règles relatives à la protection des données avec les conséquences qui s'y attachent, telles que les sanctions pouvant être prises par l'APD ou les Cours et tribunaux.
28. **Quant à la détermination des catégories de personnes pouvant requérir une copie du registre**, l'Autorité relève le **caractère très large de la notion de « personnes mandatées par le comité » (de soutien)**. Au-delà de l'exigence du mandat, **il convient que le législateur édicte un critère ou des critères pertinents et adéquats à remplir dans le chef desdites personnes pour asseoir la légitimité de l'octroi à leur égard d'un tel mandat** par le comité pour la finalité poursuivie. De plus, il n'apparaît **pas proportionné qu'un nombre important de personnes puissent être mandatées à cet effet par un comité de soutien**.
29. En ne déterminant pas quelles sont les **données du registre des participants qui pourront être mises à disposition** de ces personnes, le législateur manque de diligence. **Il convient que la proposition d'ordonnance détermine ces données en les limitant au strict nécessaire pour la réalisation de la finalité poursuivie**. A ce sujet, l'Autorité ne peut que renvoyer à ses avis similaires sur le sujet en matière de mise à disposition des listes des électeurs¹². **En outre, vu la**

¹² Cf à ce sujet, les considérants 37 à 39 de son avis 209/2022 du 9 septembre 2022 sur certains articles du projet de loi portant diverses modifications en matière électorale (I) et aux considérants 64 et 65 de son avis 160/2023 du 11 décembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales.

protection spécifique devant être accordée par le législateur au numéro d'identification du Registre national en tant qu'identifiant unique, en vertu de **l'article 87 du RGPD**, il n'est **pas adéquat de permettre la mention de ce numéro sur les copies des registres des participants communiquées d'autant plus que lesdites personnes ne sont**, en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, **pas recevables à se voir autorisées à utiliser ce numéro d'identification unique** et qu'une telle utilisation n'est par ailleurs pas couverte par les hypothèses visées à l'article 8 de cette même loi. Les auteurs de la proposition d'ordonnance devront au moins prévoir l'omission de cette donnée sur les copies du registre des participants qui peuvent être communiquées.

30. Quant aux **modalités de délivrance des copies du registre des participants**, à savoir « *sur support magnétique exploitable* dont le format est arrêté par le Gouvernement », l'Autorité relève **la communication sur support externe exploitable sans autre précision n'est pas conforme au niveau de sécurisation requis** pour la communication de ces quantités très importantes de données à caractère personnel. En lieu et place, il est recommandé au législateur de prévoir et d'organiser un **espace numérique sécurisé** via lequel la copie du registre pourra être obtenue et de déléguer au Gouvernement le soin de **déterminer les règles de gestion des utilisateurs et des accès à cet espace** numérique et **d'imposer en outre aux Communes d'adopter des mesures de sécurité spécifiques** (telles que des mesures de fingerprinting¹³ au niveau des fichiers communiqués) afin d'être en mesure de détecter aisément toute utilisation de ces copies de registres non conformes au prescrit légal¹⁴.
31. A des fins de contrôle du respect des règles encadrant l'utilisation des copies du registre des participants, l'Autorité recommande **d'imposer la tenue d'une liste identifiant, par leur nom, prénoms et adresse, les personnes auxquelles une telle copie a été remise**, que ce soit par le collège des Bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire qu'il aura délégué à cet effet ou encore par un éventuel sous-traitant assigné à cet effet par la commune, **ainsi que la date à laquelle elle a été remise**.
32. Concernant **l'interdiction de communication à des tiers des données du registre des participants** que la proposition d'ordonnance impose, l'Autorité relève qu'**il convient d'assortir cette interdiction d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive**.

¹³ Le fingerprinting est une technologie d'identification basée sur l'insertion d'un tatouage numérique dépendant du nom du destinataire dans une image, un fichier ou une vidéo, afin de tracer leur provenance, origine et pour permettre de détecter la source d'éventuelles copies.

¹⁴ Cf à ce sujet les développements de l'Autorité repris aux considérants 16 à 26 de son avis précité 160/2023 du 14 décembre 2023.

33. Enfin, dans l'hypothèse où la finalité pour laquelle les personnes mandatées par les comités de soutien pourront disposer d'une copie du registre des participants consiste en la réalisation d'opérations de propagandes ciblées (ce qu'il appartient aux auteurs de la proposition de prévoir explicitement dans la proposition d'ordonnance après justification du caractère nécessaire et proportionné de cette ingérence), l'Autorité, dans la lignée de ses avis précédents précités¹⁵ et afin de rendre effectif le droit d'opposition dont devront disposer les personnes concernées en vertu de l'article 21 du RGPD, relève qu'il **importe que la proposition d'ordonnance prévoie les modalités selon lesquelles les citoyens bruxellois pourront exercer, de manière effective, leur droit d'opposition à ce que leur données soient communiquées aux personnes mandatées par les comités de soutien à des fins de réalisation d'actions de propagande.** Le cas échéant, la détermination de ces modalités peut être explicitement déléguée au Gouvernement.

c. Etablissement de listes de personnes susceptibles d'être investies d'une fonction au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement et désignation des assesseurs (art. 7 et 18)

34. L'article 7 de la proposition d'ordonnance prévoit qu'à partir du registre des participants, chaque collège des bourgmestre et échevins devra dresser deux listes de personnes qui auront au moins 18 ans à la date de la consultation, sur base desquelles pourront être désignées les personnes investies d'une fonction au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement.

35. La proposition d'ordonnance **ne détermine toutefois pas les critères sur base desquels ces personnes seront désignées, ce à quoi il convient de pallier**, à des fins de prévisibilité desdits traitements de données à caractère personnel. Etant donné qu'une sélection aléatoire est probablement envisagée, l'Autorité relève qu'il convient de prévoir des garanties pour assurer la réalisation indépendante du tirage au sort et son caractère contrôlable ou de déléguer au Gouvernement la détermination de ces garanties¹⁶.

36. Enfin, la proposition d'ordonnance **omet de déterminer la durée pendant laquelle ces relevés de personnes pourront être conservés par les présidents de bureau en charge de la désignation des personnes** chargées de fonction dans un bureau de vote ou de dépouillement ; ce à quoi il convient de pallier en limitant cette durée au strict nécessaire au regard de la finalité pour laquelle ces relevés peuvent être utilisés.

¹⁵ Cf avis précité 209/2022, cons. 43 à 47 et avis précité 160/2023, cons. 54.

¹⁶ Cf à ce sujet, les cons. 53 à 56 de l'avis précité 209/2022.

d. Registres de scrutin (art. 15)

37. L'article 15 prévoit qu'à partir du registre des participants, chaque collège des bourgmestre et échevins devra également établir un registre de scrutin afin de permettre le pointage des participants ayant participé à la consultation.
38. Le pointage des participants effectifs apparaissant effectivement nécessaire pour éviter qu'une même personne ne participe deux fois à une consultation populaire.
39. La proposition d'ordonnance **omet toutefois de déterminer les données à caractère personnel qui devront être reprises dans les registres de scrutin**, ce à quoi il convient de pallier en se limitant aux données strictement nécessaire à réalisation de la finalité de ces registres.

e. Sécurisation des traitements de données encadrés par la proposition d'ordonnance (art. 50)

40. L'article 50 de la proposition d'ordonnance prévoit de manière générique en matière de sécurisation des traitements de données à caractère personnel visés par la proposition d'ordonnance que
« La transmission numérique ou le traitement automatisé des données se fait d'après les modalités fixées par le Gouvernement dans le respect des principes de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données électorales ainsi que dans le respect du Règlement 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. La transmission numérique devra être sécurisée si nécessaire au moyen du chiffrement des données. »
41. Complémentairement à ses diverses remarques relatives à la nécessité, pour la proposition d'ordonnance ou ses normes réglementaires d'exécution, de prévoir des garanties spécifiques en matière de sécurisation des traitements de données à caractère personnel encadrés, l'Autorité relève, à la suite du Conseil d'Etat¹⁷, que **les références faites par l'article 50 au RGPD ne suffisent pas pour satisfaire aux exigences du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution et que, de plus, elles sont incomplètes au regard des exigences du RGPD en la matière** (cf. art. 32 du RGPD) et sont contraires à l'interdiction de retranscription des Règlements européens d'application directe explicitée ci-dessus.
42. De plus, en lieu et place de prévoir que «*la transmission numérique devra être sécurisée et si nécessaire au moyen du chiffrement des données*», **il appartient au législateur**, comme l'Autorité l'a explicité dans ses développements qui précèdent, **de prévoir, pour les communications de données à caractère personnel qui le nécessitent en raison du risque qu'elles présentent,**

¹⁷ Observation 10 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.

leur chiffrage selon les règles actuelles de l'art ; quitte à déléguer au Gouvernement la détermination de leurs modalités. De plus, comme explicité ci-dessus **pour la mise à disposition des copies des registres des participants** et dans l'avis de ce même jour sur la proposition d'ordonnance spéciale, **pour la communication par voie électronique des formulaires de demande de consultation populaire, il convient au moins de prévoir que ces documents devront être communiqués selon des modalités autres que le courrier électronique au moyen d'une plateforme sécurisée** à déterminer par le Gouvernement. En effet, l'utilisation du courrier électronique non sécurisé n'est à cet effet pas appropriée. Pour le surplus, il est renvoyé aux recommandations qui précèdent quant aux garanties à prévoir pour garantir une sécurisation correcte des traitements de données à caractère personnel encadrés.

f. Durée de conservation (art. 53)

43. L'article 53 prévoit que « *le registre des participants, le registre des scrutins et tous les bulletins, valables ou non, sont détruits lorsque la consultation est définitivement validée ou annulée, selon les modalités fixées par le Gouvernement.* »
44. Comme l'Autorité a déjà eu l'occasion de l'exposer à plusieurs reprises dans les développements qui précèdent, **d'autres traitements de données rentrant dans le champ d'application de la proposition d'ordonnance** (liste des personnes qui ont signé la requête de consultation populaire, relevés des personnes appelables à des fonctions au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement, ...) **doivent également se voir déterminer leur durée de conservation** dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.
45. Concernant la détermination des modalités de destruction qui devront être déterminées par le Gouvernement, l'Autorité renvoie à sa recommandation 03/2020 du 11 décembre 2020 relative aux techniques de nettoyage de données et de destruction de supports de données¹⁸.

¹⁸ Disponible sur le site web de l'Autorité à l'adresse suivante : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-03-2020-du-11-decembre-2020.pdf>

Par ces motifs,

L'Autorité,

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

1. Mention de la finalité concrète pour laquelle le registre des participants doit être établis (cons. 7) ;
2. Limitation des données à caractère personnel y reprises au strict nécessaire et précision de la finalité concrète pour laquelle le numéro de registre national y mentionné pourra être utilisé (cons. 8);
3. Révision des modalités d'établissement et de contrôle des registres de participants conformément aux considérants 9 et 10;
4. Révision de la qualification du responsable du traitement de l'établissement des registres de participant conformément aux critères requis (cons. 11 à 16) ;
5. Révision de l'article 8 permettant la sous-traitance de l'établissement des registres de participants conformément aux considérants 18 à 20 ;
6. Encadrement du rôle des réclamations contre le registre des participants conformément au considérant 21 ;
7. Mention explicite de la finalité concrète pour laquelle une copie des registres de participants pourra être obtenues par les personnes mandatées par les comités de soutien et justification de son caractère nécessaire et proportionné (cons.25 et 26) ;
8. Limitation de la durée d'utilisation de ces copies au strict nécessaire (cons. 27) ;
9. Détermination plus adéquate des catégories de personnes qui pourront disposer d'une copie de ces registres (cons. 28) ;
10. Limitation des données devant figurer dans ces copies au strict nécessaire et omission du numéro d'identification du registre national desdites copies (cons. 29) ;
11. Détermination des modalités de délivrance desdites copies conformément au considérant 30 ;
12. Imposition de la tenue d'une liste identifiant les personnes ayant obtenu une copie des registres (cons. 31) ;
13. Ajout d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive à l'interdiction de communication à des tiers des copies des registres obtenues (cons. 32) ;
14. Détermination des modalités d'exercice du droit d'opposition auprès des collèges des bourgmestre et échevins (cons. 33) ;

15. Détermination des critères sur base desquelles les personnes pourront être désignées à des fonctions au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement et détermination des garanties quant à leur caractère aléatoire (cons. 35) ;
16. Détermination de la durée de conservation des relevés de personnes visés à l'article 7 (cons. 36) ;
17. Détermination des données à caractère personnel que devront comprendre les registres de scrutin (cons. 39).

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