



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 164/2022 du 19 juillet 2022**

**Objet: Avant-projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales (CO-A-2022-132)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Madame Cédrine Morlière et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Christophe Collignon, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du Gouvernement wallon, reçue le 13 mai 2022;

Vu les informations complémentaires reçues le 30 juin et le 8 juillet 2022;

émet, le 19 juillet 2022, l'avis suivant :

## **I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. En date du 13 mai 2022, le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du Gouvernement wallon a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 30 à 89, 93 à 110, 119 à 148, 158, 160 à 162, 169, 172, 187, 189, 204, 208, 218, 220 et 224 d'un avant-projet de décret modifiant le Code de démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales (ci-après « l'avant-projet »).
2. Il ressort de l'exposé des motifs que les modifications que l'avant-projet vise à insérer dans le Code de démocratie locale et de la décentralisation (ci-après « CDLD ») en ce qui concerne les élections communales et provinciales trouvent, en premier lieu, leur source dans le rapport d'évaluation des élections locales de 2018 afin de rendre le cadre législatif et réglementaire plus clair et plus simple et conduisent à cette fin à une restructuration partielle de la quatrième partie du CDLD qui constitue le siège de la matière relative à l'organisation des élections locales.
3. En deuxième lieu, l'avant-projet comporte une modification majeure concernant l'élection provinciale, motivée notamment par la nécessité d'apporter une réponse à la difficulté récurrente de composer des bureaux électoraux (suite à la réforme fédérale des cantons judiciaires) et vise, à cette fin, à supprimer les cantons électoraux et, par conséquent, les bureaux de cantons et à les remplacer par les bureaux de district<sup>1</sup>.
4. En troisième lieu, l'avant-projet concrétise un point de la Déclaration de Politique régionale 2019-2024, qui prévoit de renforcer la sécurisation du vote par procuration.
5. Enfin, l'avant-projet entend tenir compte des enseignements de deux arrêts récents rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>2</sup>, dont l'un concerne directement la Belgique et qui remettent en cause le processus d'autovalidation d'une élection. Ceci rend nécessaire de modifier les règles relatives à la validation des élections provinciales. Etant donné que les trois types de contentieux postélectoral (validation des élections communales, validation des élections provinciales et contrôle des dépenses électorales) sont du ressort de trois organes différents, une rationalisation s'est avérée souhaitable de sorte qu'une seule et même instance est créée pour connaître du contentieux relatif à la validation des élections communales et des élections provinciales.
6. Seules les dispositions qui appellent des remarques de l'Autorité sont commentées ci-après.

---

<sup>1</sup> Il ressort de l'article L2212-6 CDLD, tel que modifié par l'avant-projet, que les élections du conseil provincial se font par districts conformément à l'annexe 3 du CDLD.

<sup>2</sup> C.E.D.H. (3ème section), Grosaru c/Roumanie, n° 78039/01, 2 mars 2010 et C.E.D.H. (grande chambre), Mugemangango c/Belgique, n° 310/15, 10 juillet 2020.

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE

### 1. Remarques préalables : principes de nécessité, de proportionnalité et de légalité

7. Toute ingérence dans le droit au respect de la privée et dans le droit à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et qui doit par principe guider toute disposition légale encadrant un traitement de données à caractère personnel. L'auteur d'une telle norme doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et de proportionnalité.
8. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut par ailleurs 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.
9. A cet égard, l'Autorité estime notamment que la mise à disposition du registre des électeurs à des fins de propagande électorale est disproportionnée.
10. En plus de devoir être nécessaire et proportionné, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les « éléments essentiels » du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance). Lorsque les traitements de données engendrent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme cela semble être le cas en l'espèce, une telle ingérence importante implique que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être mentionnés dans une loi/un décret/une ordonnance au sens formel. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes<sup>3</sup>, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (sauf si c'est évident), les (catégories) de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données<sup>4</sup>, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de)

---

<sup>3</sup> Voir également l'article 6.3) du RGPD.

<sup>4</sup> La Cour constitutionnelle a reconnu que "le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

destinataires auquel(le)s les données seront communiquées<sup>5</sup> et les circonstances dans lesquelles elles leur seront communiquées.

## 2. Registre des électeurs

### a. Etablissement du registre des électeurs

11. L'article 32 en projet, visant à insérer un article L4122-1 dans le CDLD, prévoit que le collège communal dresse le registre des électeurs de la commune le 1<sup>er</sup> août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu. Ce faisant, cette disposition fait coïncider la date limite de l'inscription des électeurs sur le registre et la date de l'arrêt du registre.
12. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les **finalités** pour lesquelles les données sont traitées doivent être déterminées, explicites et légitimes. Il ressort des articles L4122-1, L4122-6, L4122-7 et L4122-8 du CDLD en projet que l'établissement du registre des électeurs vise à lister les personnes qui remplissent les conditions pour voter afin de les convoquer au scrutin, afin d'établir les relevés des personnes susceptibles d'être investis d'une fonction au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement ainsi que de délivrer ledit registre à des fins de propagande électorale. Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes.
13. En ce qui concerne les **données à caractère personnel** figurant sur ledit registre, l'article L4122-1, §3, en projet, prévoit qu'il mentionne, le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale et de numéro d'identification au Registre national des belges, des ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne ou de pays tiers, qui sont âgés de 18 ans accomplis au plus tard le jour de l'élection et inscrit au registre de la population et ne pas être suspendu des droits électoraux ni être déchu de l'exercice de ces droits.
14. En ce qui concerne la donnée « sexe », il ressort des informations complémentaires transmises par la fonctionnaire déléguée que cette donnée permet le contrôle du respect de la règle dite de la tirette, énoncée à l'article L4142-7, §1<sup>er</sup>, CDLD qui impose une alternance entre hommes et femmes aux places successives sur une liste de candidats, sous peine de frapper d'irrecevabilité les actes de présentation des candidats (article L4142-10, §1<sup>er</sup> CDLD). Cet argument ne convainc pas. En effet, outre que cette donnée n'apparaît pertinente que pour les électeurs qui se portent candidat aux élections, l'Autorité relève que la mention de cette donnée figure sur l'acte de présentation des candidats en vertu de l'article L4142-4, §5, alinéa 1<sup>er</sup>, CDLD, de sorte que cette mention est suffisante pour contrôler le respect de la règle dite de la tirette. A défaut d'une

---

<sup>5</sup> Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

justification du caractère nécessaire au regard des finalités poursuivies par le registre des électeurs, cette donnée sera supprimée.

15. En ce qui concerne la date de naissance, la fonctionnaire déléguée a indiqué à cet égard que cette donnée permet de s'assurer que seuls les électeurs âgés de 18 ans au jour de l'élection puisse voter. Cet argument ne convainc pas. En effet, la date de naissance n'apparaît pas nécessaire étant donné que, par définition, en application de l'article L4121-1 CDLD, toute personne figurant sur le registre des électeurs doit avoir 18 ans accomplis au plus tard le jour de l'élection et que la gestion des opérations électorales ne nécessite *a priori* pas de connaître l'âge précis des électeurs. Cette donnée devrait, par conséquent, être supprimée, à défaut de justification raisonnable.
16. Quant au numéro de Registre national, il ressort des informations complémentaires qu'il permet d'identifier correctement l'électeur dans le registre des électeurs et d'éviter ainsi les confusions de type « homonymie » ; de contrôler les doubles candidatures (article L4142-17 CDLD)<sup>6</sup> et permet d'établir les registres de scrutin (articles L4123-2 et L4112-2, §4, CDLD). En vertu de l'article 87 du RGPD, l'utilisation du numéro d'identification national doit être encadrée par des garanties appropriées. Il importe par conséquent de préciser dans l'avant-projet à quelles fins ce numéro est utilisé concrètement, tout en veillant à assurer une utilisation nécessaire et proportionnée. Ainsi s'il s'agit d'assurer une identification correcte par les bureaux de vote des électeurs qui se présentent pour voter, cette finalité doit être mentionnée.
17. Pour les électeurs non belges (ressortissants de l'Union européenne ou de pays tiers) admis à voter, le registre des électeurs mentionne en outre la nationalité et, en regard de leur nom, la lettre C pour les premiers et la lettre E pour les seconds, en vertu de l'article L4122-1, §3. Interrogé sur le caractère nécessaire de la nationalité, la fonctionnaire déléguée a indiqué que cette donnée permet de vérifier si les ressortissants non belges remplissent les conditions pour voter aux élections communales. En effet, ceux-ci doivent introduire une demande d'inscription auprès de leur commune de résidence et les ressortissants hors Union européenne sont tenus de remplir deux conditions supplémentaires que ne doivent pas remplir les ressortissants de l'Union européenne. Elle poursuit en ces termes : *« C'est donc au moment de l'introduction de la demande d'inscription que la donnée « nationalité » est pertinente. Par ailleurs, le fait que le registre des électeurs identifie clairement les ressortissants étrangers, au travers de la mention de leur nationalité et des lettres C et E, permettra, le jour du vote, sachant que les registres de scrutin sont établis à partir du registre des électeurs, de s'assurer que ces personnes ne votent que pour l'élection communale uniquement. Les membres du bureau de vote devront avoir connaissance du fait qu'ils ont affaire à un électeur de nationalité étrangère afin de ne lui remettre, avant le*

---

<sup>6</sup> Finalité pour laquelle la direction générale des pouvoirs locaux du Service Public de Wallonie a été autorisée à utiliser le numéro de Registre national par la délibération RN n° 62/2012 du 5 septembre 2012.

*vote, qu'un bulletin de couleur blanche uniquement (bulletin pour l'élection communale). Il faut noter que ces électeurs sont repris sur des pages spécifiques situées à la fin du registre de scrutin ».*

18. Ce faisant, cet argument justifie la raison pour laquelle la donnée « nationalité » est pertinente et nécessaire au moment de l'inscription afin de vérifier le respect par les ressortissants non belges des conditions pour voter aux élections communales, lesquelles sont différentes selon qu'il s'agit d'un ressortissant de l'UE ou hors UE. Mais il n'est pas pertinent pour justifier en quoi il est nécessaire que la nationalité soit reprise dans le registre des électeurs dès lors que, par nature, tout ressortissant non belge repris dans le registre doit remplir les conditions pour voter. Il en est de même de la distinction effectuée par l'apposition de lettre « C » ou « E » en regard de leur nom, dès lors que, par nature, tout ressortissant non belge inscrit audit registre n'est admis à voter que pour les élections communales. L'Autorité comprend cependant que le jour du scrutin il est légitime d'être en mesure de s'assurer que ces personnes ne votent que pour les élections communales (et pas pour les élections provinciales). Dans ces conditions, afin de respecter le principe de minimisation, la nationalité sera supprimée du registre des électeurs et il sera apposé en regard de leur nom une lettre (par exemple, la lettre « C » pour « communal » ?), ce qui facilitera l'établissement du listing qui est repris à la fin du registre du scrutin et contribuera à garantir que seul un bulletin de vote pour les élections communales leur soit remis par le bureau de vote<sup>7</sup>.

#### **b. Possibilité de recourir à un prestataire pour l'établissement du registre des électeurs**

19. L'article 34 du projet, visant à insérer un article L4122-3 dans le CDLD, permet au collège communal de recourir à un prestataire pour confectionner les registres d'électeurs et les registres de scrutin. Dans ce cas, le prestataire complète et signe une déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter le RGPD et la LTD.
20. La déclaration sur l'honneur n'apporte aucune plus-value juridique par rapport au RGPD. En effet, le RGPD étant d'application directe, les règles prévues par les articles 28 et 29 du RGPD encadre déjà strictement le recours par un responsable du traitement (en l'occurrence le collège communal) à un sous-traitant. L'Autorité insiste donc sur la nécessité de respecter scrupuleusement les règles prévues auxdits articles en la matière (notamment l'obligation de conclure un contrat de sous-traitance), la responsabilité du responsable du traitement en matière de sélection de son sous-traitant et de contrôle de ses opérations ainsi que la responsabilité qui

---

<sup>7</sup> En ce qui concerne les mentions figurant sur la lettre de convocation, voir les observations ci-dessous au point XX.

lui incombe en cas de défaillance. Il n'est dès lors pas nécessaire que l'avant-projet prévoit la signature par le sous-traitant d'une déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter le RGPD et la LTD.

### **c. Contrôle et validation du registre des électeurs**

21. L'article 37 du projet, visant à insérer un article L4122-4 dans le CDLD, prévoit en son paragraphe premier que dès que le registre des électeurs est établi, la commune transmet une version de son registre à la fois au Gouvernement et au Gouverneur de province, pour contrôle. Le paragraphe 2 prévoit que dès réception de l'ensemble des registres, le Gouvernement contrôle les registres, aux fins de vérifier si des électeurs, pour quelque raison que ce soit, sont repris sur plusieurs d'entre eux. Dans ce cas, le Gouvernement prend contact avec les communes concernées, qui sans délai se concertent pour effectuer les corrections nécessaires. Après correction, les communes concernées transmettent la version corrigée de leur registre au Gouvernement et au Gouverneur de province. En vertu du paragraphe 3, le Gouverneur valide chaque registre au moyen de sa signature électronique, après avoir réceptionné l'ensemble des registres de communes.
22. En premier lieu, en ce qui concerne les **finalités**, il ressort du paragraphe 1, que la finalité poursuivie par la communication de l'ensemble des registres des électeurs est de permettre au Gouvernement et au Gouverneur de province de contrôler alors qu'en vertu du paragraphe 3, il s'agit de permettre à ce dernier de valider lesdits registres. Suite aux informations complémentaires transmises par la fonctionnaire déléguée, il apparaît que le Gouvernement est chargé exclusivement du contrôle et que le Gouverneur de province n'intervient dans la procédure qu'en dernier lieu afin de valider les registres, en raison du fait qu'il est en charge du sectionnement, conformément à l'article L4123-1, §2, CDLD. Ces deux finalités (contrôle et validation) sont déterminées, explicites et légitimes mais il conviendra d'adapter le projet sur ce point afin qu'il reflète cette distinction.
23. De plus, la finalité de contrôle effectuée par le Gouvernement doit être précise et exhaustive afin de permettre aux personnes concernées de pouvoir se faire une idée claire et prévisible des traitements qui seront effectués de leurs données. Ainsi, il ressort du paragraphe 2, que ce contrôle permet au Gouvernement de vérifier si des électeurs, pour quelque raison que ce soit, sont repris sur plusieurs registres. Or, il ressort des informations complémentaires que ce contrôle vise également à répondre aux situations de « *déménagements « interrégionaux »*, ce qui implique, dans un tel cas, qu'un électeur initialement inscrit au registre des électeurs pourrait devoir en être rayé ; ou, à l'inverse, qu'un électeur ne figurant initialement pas au registre pourrait devoir y être inscrit ». Il y a dès lors lieu de modifier le projet sur ce point afin qu'il reflète de

façon précise que le contrôle effectué par le Gouvernement vise à vérifier le caractère exact des registres, y compris afin de vérifier si des électeurs sont repris sur plusieurs d'entre eux.

24. En deuxième lieu, ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, tout traitement de données à caractère personnel doit être **nécessaire** à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Dans ces conditions, l'Autorité s'interroge sur le caractère nécessaire et adéquat de la communication au Gouvernement du registre des électeurs afin d'éviter les « doublons » au regard du fait que le registre des électeurs est établi exclusivement sur la base des données du Registre national, ce qui permet de garantir une certaine qualité et exactitude des données à caractère personnel figurant sur ce registre. Il ressort des informations complémentaires à cet égard que les situations de « doublons » semblent résulter du fait que le registre des électeurs étant arrêté le 1<sup>er</sup> août, les inscriptions tardives ou incorrectes effectuées par les communes au Registre national ne sont pas prises en compte à cette date dans le Registre national, de sorte que le contrôle effectué par le Gouvernement en application de l'article L4122-4 permettra de corriger ces inexactitudes.
25. De plus, la fonctionnaire déléguée a encore indiqué ce qui suit quant au caractère nécessaire de la communication du registre des électeurs au Gouvernement à des fins de contrôle :
- « Le contrôle des registres des électeurs se justifie au regard du risque de recours, sachant qu'un recours pourrait être introduit dans deux types de contentieux distincts :*
- recours contre le registre des électeurs (version consolidée : articles L4122-10 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation) : toute personne indûment inscrite, omise ou rayée du registre des électeurs, ou pour laquelle ce registre indique inexactement les mentions prescrites à l'article L4122-1, §2 (version consolidée), peut introduire une réclamation devant le collège communal jusqu'au douzième jour qui précède celui de l'élection. Une voie de recours existe devant la Cour d'appel territorialement compétente ;*
  - recours contre l'élection (articles L4146-4 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation) : dans ce type de recours, c'est l'élection elle-même qui est jugée. Selon le critère actuel (actuel article L4146-5 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation), l'élection communale ne peut être annulée que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes.*
- Ainsi, les « erreurs d'inscription » au registre des électeurs peuvent engendrer des recours, pouvant conduire, dans le cas du contentieux de la validation, à l'annulation de l'élection, sachant qu'au niveau communal, l'élection peut parfois se jouer à une voix près<sup>8</sup>. Le contrôle du registre des électeurs se justifie donc afin de limiter ces risques de recours. »*

---

<sup>8</sup> Voir par exemple C.E., 20 février 1995, n° 51.687., élections communales de Sambreville, <http://www.raadvst-consetat.be>

26. L'Autorité en prend acte et recommande de justifier dûment dans l'exposé des motifs la nécessité de communiquer au Gouvernement le registre des électeurs à des fins de contrôle.
27. En outre, eu égard à l'économie de l'article L4122-4 en projet du CDLD et à la lumière des informations complémentaires, l'Autorité ne comprend pas pour quelle raison il est nécessaire que (1) les communes communiquent leur registre des électeurs simultanément au Gouvernement et au Gouverneur de province, dès que le registre des électeurs est établi et (2) que si des corrections sont apportées, les communes concernées transmettent la version corrigée de leur registre à nouveau au Gouvernement et au Gouverneur de province. En effet, eu égard au rôle respectif incombant au Gouvernement (contrôle) et au Gouverneur de province (validation) et dès lors que la validation du Gouverneur de province n'intervient qu'à la fin de la procédure après le contrôle effectué par le Gouvernement, il paraît suffisant que les communes transmettent leur registre des électeurs d'abord uniquement au Gouvernement, et qu'après le contrôle effectué par ce dernier, les communes communiquent au Gouverneur de province le registre des électeurs pour validation. A défaut de justification du caractère nécessaire des deux communications mises en cause en l'espèce, elles devront être supprimées du CDLD.
28. En ce qui concerne la signature électronique du Gouverneur de province, l'Autorité rappelle qu'elle doit être de qualité. L'Autorité souligne à cet égard que le certificat de signature de la carte d'identité électronique (e-ID) et le certificat émis sur un support de type « e-token » sont considérés comme étant « qualifiés » au sens du Règlement européen eIDAS et qu'ils peuvent dès lors être assimilés à une signature manuscrite (article 25 du Règlement eIDAS).

#### **d. Registre spécial des réclamations**

29. L'article 54 de l'avant-projet, visant à insérer un article L4122-18 dans le CDLD, prévoit la tenue par le collège communal d'un registre spécial reprenant les réclamations introduites contre le registre des électeurs en vertu des articles L4122-10 et L4122-11 en projet du CDLD .
30. Interrogée quant à la **finalité** poursuivie par la tenue d'un tel registre, la fonctionnaire déléguée a répondu, en substance, qu'il constitue une source documentaire nécessaire dans le cadre de la procédure de validation des élections, dans la mesure où si un recours est introduit contre l'élection, il peut être nécessaire de consulter ledit registre si le recours met en évidence de supposées irrégularités concernant le registre des électeurs. En application des principes de légalité et de prévisibilité, l'avant-projet devra être adapté afin d'indiquer que la tenue de ce registre est nécessaire à des fins de contrôle dans le cadre de procédure de validation des élections et de permettre ainsi aux personnes concernées d'avoir une idée claire et précise des traitements de leurs données.

31. En ce qui concerne les **données à caractère personnel des électeurs** qui seront mentionnées dans ledit registre, il ressort des informations complémentaires que le registre reprend « *les données en lien avec les conditions d'électorat et l'inscription au registre des électeurs : nom, prénom, âge, résidence principale, nationalité* ». Ces données paraissent pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie. Cependant, en application des principes de légalité et de prévisibilité, les données visées doivent être mentionnées à l'article L4122-18 en projet. A cet égard, l'Autorité se demande s'il ne serait pas adéquat et nécessaire que le numéro d'identification au Registre national soit repris dans ledit registre afin d'éviter les risques d'homonymie et de s'assurer de l'identification certaine et univoque des électeurs qui introduisent une réclamation à l'encontre du registre des électeurs. Si l'analyse du caractère nécessaire de cette donnée aboutit à ce qu'effectivement elle est nécessaire au regard de la finalité poursuivie, la mention du numéro d'identification au Registre national dans le registre spécial des réclamations sera dûment justifiée dans l'exposé des motifs et également insérée à l'article L4122-18 en projet.
32. En ce qui concerne le **délai de conservation** de ce registre, il ressort des informations complémentaires que ce délai devra être aligné sur le délai de prescription prévu à l'article L4161-1 en projet du CDLD<sup>9</sup>. L'Autorité en prend acte et recommande d'insérer ledit délai dans l'avant-projet.

### **3. Délivrance du registre des électeurs aux partis, listes et candidats « à des fins électorales »**

33. L'article 42 du projet, visant à insérer un article L4122-7 dans le CDLD, prévoit que tout parti politique disposant d'un numéro d'ordre régional ou provincial peut adresser une demande au Gouvernement ou à son délégué afin de disposer d'un exemplaire du registre des électeurs « *à des fins électorales* », dans un délai de 7 jours calendrier à partir de la validation dudit registre par le Gouverneur de province. De façon similaire, l'article 43 du projet, visant à insérer un article L4122-8 dans le CDLD, prévoit que le déposant d'une liste de candidats ne bénéficiant pas de numéro d'ordre régional ou provincial (ci-après « le déposant ») peut faire une telle demande au Collège communal, pour le compte de la liste de candidats qu'il représente. Si la liste affiliée au parti politique ou si la liste de candidats ne présentent pas de candidats, les candidats « *ne peuvent plus faire usage du registre, fût-ce à des fins électorales, sous peine de sanctions pénales édictées à l'article L4162-4* ». Un exemplaire délivré à une liste affiliée ou au déposant bénéficie « *à l'ensemble des candidats de la liste* ». Il est aussi prévu que les candidats qui ont reçu un exemplaire ne peuvent les communiquer à des tiers et que ces exemplaires « *ne peuvent être*

---

<sup>9</sup> « *La poursuite des crimes et délits prévus par le présent Code et l'action civile sont prescrites après cinq ans révolus à partir du jour où les crimes et délits ont été commis.* »

*utilisés qu'à des fins électorales, y compris en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection, sous peine des sanctions pénales édictées à l'article L4162-4».*

34. Tout d'abord, en ce qui concerne les **finalités** (« à des fins électorales »), celles-ci doivent être déterminées de manière claire et précise afin de permettre aux personnes concernées, soit les électeurs, de se faire une idée claire et prévisible des traitements qui seront effectués de leurs données et de comprendre la raison concrète pour laquelle les registres des électeurs peuvent être mis à disposition des partis politiques, des listes et des candidats dans le cadre des élections. Assurer un degré correct de prévisibilité est d'autant plus important, en l'espèce, qu'il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel à grande échelle duquel il peut être déduit des données sensibles<sup>10</sup>. Interrogé à cet égard, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit : « *Les modifications apportées par l'avant-projet de décret ne modifient pas la finalité recherchée au travers de la délivrance de ces exemplaires du registre. En ce sens, l'expression 'à des fins électorales' doit en réalité être entendu comme signifiant 'à des fins de propagande électorale' durant la 'période électorale' communément comprise comme la période de 'campagne électorale'* ». L'avant-projet doit dès lors être adapté afin d'indiquer que la délivrance du registre des électeurs vise à permettre la réalisation d'actions de propagande électorale.
35. Ensuite, ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, un traitement de données à caractère personnel doit être **proportionné et nécessaire** au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi. En application des articles susmentionnés, la délivrance du registre des électeurs afin de réaliser des actions de propagande électorale pose question au regard des principes de nécessité et de proportionnalité.
36. En effet, l'Autorité estime que des actions de propagande électorale par voie de courrier peuvent être réalisées à suffisance et de manière moins intrusive au moyen de courrier « toute boîte », ce qui se fait au demeurant généralement la plupart du temps. De plus, les moyens de communication actuels n'impliquent pas de devoir disposer de l'adresse des électeurs<sup>11</sup>. De plus, la faculté de disposer d'exemplaires du registre des électeurs à des fins électorales a été mise en place à une époque où les techniques accessibles à tout un chacun pour procéder à des traitements massifs de données à caractère personnel n'étaient pas ce qu'elles sont aujourd'hui ; ce qui implique que la mise à disposition de tels registres n'est pas négligeable à l'heure actuelle en termes de risques

---

<sup>10</sup> Par exemple, les noms de famille des personnes pouvant dans certains cas permettre de déduire leur origine raciale, le fait pour une personne de ne pas figurer sur la liste des électeurs divulgue à son égard le fait d'avoir été suspendue de ses droits électoraux.

<sup>11</sup> Même si l'utilisation par les partis politiques des réseaux sociaux mérite une attention spécifique. A ce sujet, il est renvoyé à la déclaration 2/2019 du 13 mars 2019 du Comité européen à la protection des données sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre de campagnes politiques, disponible à l'adresse suivante [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_fr)

pour les droits et libertés des électeurs. Enfin, le simple fait de ne pas figurer sur le registre des électeurs permet de déduire des informations sensibles dans la mesure où cette omission résulte de la perte de la nationalité belge ou de la suspension ou de l'exclusion des droits électoraux (article L4122-5 CDLD).

37. Au regard de ces considérations, **l'Autorité estime qu'un débat parlementaire ou une évaluation spécifique sur le sujet s'impose pour analyser s'il est toujours opportun et proportionné à ce jour de préserver ce système de mise à disposition des registres de électeurs à des fins de propagande électorale.** A ce stade et sur la base des éléments dont elle dispose, l'Autorité considère qu'il est disproportionné de mettre à disposition des partis, listes et candidats le registre des électeurs à des fins de propagande électorale. Aux yeux de l'Autorité, seule peut être envisagée la mise à disposition de statistiques anonymes sur base de la configuration de la population de l'électorat visé. Il y aura lieu dans ce cas que l'avant-projet détermine les critères admissibles objectifs, légitimes et proportionnés au regard de la finalité visée (groupes d'âge, etc.) Il importera que ces critères évitent de divulguer des données sensibles sur l'électorat concerné. C'est sous la réserve que cette analyse et adaptations soient réalisées et, le cas échéant, que la motivation appropriée soit ajoutée à cet effet dans l'exposé des motifs, que l'Autorité procède à l'examen des articles 42 et 43 du projet.
38. En outre, il n'apparaît pas pertinent ni adéquat que ce registre puisse être utilisé en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection, quand bien même le non-respect de cette obligation est susceptible de sanction pénale<sup>12</sup>. Interrogé à ce sujet, la fonctionnaire délégué a répondu que les articles L4122-7 et L4122-8, en projet du CDLD, signifient que « *les sanctions pénales prévues par l'article L4162-4 sont susceptibles de s'appliquer y compris si les exemplaires sont utilisés* » à des fins électorales » en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection ». Cette réponse ne permet pas de justifier le caractère nécessaire de l'utilisation des registres des électeurs en dehors de la période de situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection, dès lors qu'elle repose sur une lecture erronée des dispositions en cause<sup>13</sup> et est, par ailleurs en contradiction, avec les informations qui ont été transmises ultérieurement selon lesquelles l'objectif recherché est de permettre la réalisation d'action de propagande électorale durant la période de campagne électorale (et par conséquent, pas en dehors de cette période de campagne électorale). L'article

---

<sup>12</sup> La fonctionnaire délégué a indiqué ceci sur l'obligation d'utilisation des exemplaires du registre des électeurs « à des fins électorales » sous peine de sanctions pénales, « *il faut noter que cela se justifie aussi par le fait qu'il convient de s'assurer que les destinataires des exemplaires possèdent bel et bien la qualité de candidats à tout instant, sachant que dès que cette qualité est perdue, l'exemplaire du registre des électeurs ne peut plus être utilisé à des fins électorales (version consolidée : article L4122-7, §4, alinéas 1 et 2 ; article L4122-8, §5, alinéas 2 et 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation) et doit être détruit à la fin des opérations* ».

<sup>13</sup> Ces dispositions prévoient l'application de sanctions pénales si le registre des électeurs est utilisé à des fins autres qu'électorales, y compris en dehors de la période de situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection.

5.1.e) du RGPD prévoit que tout responsable du traitement est tenu de conserver les données à caractère personnel qu'il collecte pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard de la finalité pour laquelle elles sont traitées (principe de la conservation), ce qui implique que les exemplaires du registre des électeurs délivrés doivent être détruits à la date des élections. Dans ces conditions, l'avant-projet doit être amendé afin de limiter l'utilisation desdits registres durant la période se situant entre la date de délivrance et la date de l'élection et de prévoir l'obligation de destruction desdits registres à la date des élections.

39. En ce qui concerne les **données** reprises sur le registre des électeurs mis à disposition des partis politiques, des listes et des candidats, il ressort des articles L4122-7, §5 et L4122-8, §8, que seul le numéro d'identification au Registre national est omis. Sont donc communiquées les données suivantes relatives aux électeurs selon une numérotation continue par commune ou, le cas échéant section de commune : leur nom, prénom, date de naissance, sexe, nationalité et l'adresse de la résidence principale.
40. L'Autorité ne perçoit pas *a priori* pour quelle raison les données « date de naissance », « sexe » et « nationalité » sont pertinentes et nécessaires à des fins de propagande électorales. En effet, dès lors qu'il a été indiqué ci-dessus qu'il n'apparaît pas nécessaire que ces données soient reprises dans le registre des électeurs, c'est *a fortiori* le cas si ledit registre est utilisé à des fins de propagande électorale. Interrogé à cet égard, la fonctionnaire déléguée a répondu que ces données « *constitueront des indications utiles aux candidats dans le cadre de la finalité recherchée. Par exemple, certains candidats pourraient vouloir axer leur campagne électorale sur les jeunes, sur les personnes âgées ou encore sur les femmes* ».
41. Cette réponse ne convainc pas dès lors qu'aux yeux de l'Autorité seuls les nom, prénoms et adresse de la résidence principale sont suffisants à des fins de réalisation d'action de propagande électorale. A défaut d'une justification dûment motivée à cet égard, ces données devront également être omises du registre des électeurs mis à disposition des partis et candidats, à l'instar du numéro d'identification du Registre national.
42. Les articles L4122-7 et L4122-8 prévoient que la délivrance du registre des électeurs « *se fait sur un support dont le format est arrêté par le Gouvernement* » et que les candidats ne peuvent transmettre les exemplaires reçus à des tiers.
43. Afin d'assurer l'effectivité de cette interdiction, l'Autorité est d'avis qu'il convient que ces dispositions limitent la communication de ces exemplaires par voie électronique et non sur support papier et qu'il prévienne explicitement que les communes adopteront les mesures techniques et

organisationnelles adéquates pour limiter le risque de communication à des tiers de ces listes (par exemple, dans la mesure du possible, l'utilisation d'un système de gestion des droits numériques).

44. Les finalités poursuivies par la mise à disposition du registre des électeurs étant de permettre aux candidats de poser des actions de propagande électorale, de telles actions réalisées au moyen de données à caractère personnel constituent des traitements de données à des fins de prospection pour lesquels les personnes concernées disposent d'un droit d'opposition, en vertu de l'article 21.1 à 4 du RGPD. L'Autorité se demande dans quelle mesure il ne serait pas approprié de prévoir un droit d'opposition spécifique que le citoyen pourrait exercer auprès de la commune, étant donné que les registres des électeurs sont établis à partir des Registre de la population.

#### **4. Répartition des électeurs en sections de vote et établissement des registres de scrutin à partir du sectionnement**

45. En vertu de l'article 68 du projet, visant à remplacer l'article L4123-1 du CDLD, le Gouverneur de province, en accord avec le collège communal, répartit les électeurs (à partir du registre des électeurs), par districts électoraux, selon un mode de répartition géographique, en sections, et détermine l'ordre des sections de chaque district, en commençant par le chef-lieu. Le Gouverneur de province assigne à chaque section un bureau de vote. Sur la base de la répartition des électeurs en section, le collège communal dresse un registre des électeurs par section de vote, appelé registre de scrutin. En vertu de l'article 69 du projet, visant à modifier, l'article L4123-2 du CDLD, le collège communal envoie un exemplaire de tous les registres de scrutin de la commune au Gouverneur, qui valide chaque registre au moyen de sa signature électronique. Il y est prévu qu'aucune section de vote ne peut compter plus de huit cents ni moins de cent-cinquante électeurs.
46. Il ressort des article L4112-2, §4 et 4143-20 du CDLD que la **finalité** poursuivie par l'établissement du registre de scrutin est de permettre aux membres du bureau de vote, le jour de l'élection, de vérifier l'identité de l'électeur et de pointer les noms des électeurs qui ont participé au vote dans un local de vote déterminé. Cela permet de vérifier qu'un même électeur ne vote qu'une seule fois. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
47. En ce qui concerne les **données à caractère personnel** reprises dans ce registre, il ressort des informations complémentaires transmises par la fonctionnaire déléguée que ledit registre étant établi à partir du registre des électeurs, il reprend donc les mêmes données que celles figurant sur le registre des électeurs, à savoir, les nom et prénoms, date de naissance, sexe, l'adresse de la résidence principale, la nationalité et le numéro de Registre national ainsi que le numéro au registre des électeurs.

48. Interrogé quant au caractère nécessaire de chacune des données concernées, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

*« Chacune des données visées (nom, prénoms, sexe, résidence principale (adresse), numéro au registre des électeurs et nationalité) sert à l'identification de l'électeur, par les membres du bureau de vote, aux registres de scrutin. [...], en effet, les membres des bureaux de vote (plus précisément le président du bureau de vote ou l'assesseur désigné par lui) devront vérifier la concordance entre les données du registre de scrutin et celles sur la carte d'identité et la lettre de convocation. Il s'agit en définitive de s'assurer que la personne qui se présente pour voter est bien celle inscrite au registre de scrutin.*

*Concernant la nationalité, la donnée concerne spécifiquement les ressortissants étrangers qui ont fait le choix de s'inscrire pour pouvoir voter à l'élection communale. La finalité recherchée est la même que celle décrite ci-dessus : la mention de cette donnée servira aux membres du bureau de vote à s'assurer que la personne qui se présente pour voter est bien celle qui figure au registre de scrutin. Ce sera indispensable, notamment, au moment où, après avoir vérifié les données au registre de scrutin, les membres du bureau de vote remettront à l'électeur un bulletin de vote. L'électeur de nationalité étrangère ne recevra qu'un bulletin de couleur blanche uniquement puisqu'il ne votera que pour l'élection communale.*

*Concernant le numéro de registre des électeurs, cela se justifie par le fait que, comme énoncé ci-dessus, les membres du bureau de vote devront vérifier la concordance entre les données reprises sur la convocation et celles figurant au registre de scrutin. Le numéro d'électeur étant repris sur la convocation, les membres du bureau de vote devront s'assurer que le numéro concorde avec celui figurant au registre de scrutin. »*

49. Plus particulièrement, en ce qui concerne le caractère nécessaire d'utiliser le numéro d'identification au Registre national, la fonctionnaire déléguée a indiqué ce qui suit :

*« Il ne pourrait pas être fait usage du numéro au registre des électeurs au lieu du numéro d'identification au Registre national, étant donné que le numéro au registre des électeurs n'est repris que sur la convocation, et qu'il n'est donc pas supposé connu des électeurs qui se présentent au bureau de vote.*

*Par ailleurs, suivant une logique de contrôle interne, un double contrôle est effectué par les membres du bureau de vote : ceux-ci vérifient la concordance des données entre le registre de scrutin d'une part, et la convocation et la carte d'identité d'autre part (voir la réponse au point 3 ci-dessous). Dès lors, ne se baser que sur le numéro au registre des électeurs reviendrait à supprimer l'une de ces deux vérifications, ce qui augmenterait considérablement le risque de fraude (qu'un même électeur tente de voter plus d'une fois ; ou qu'un électeur ne tente d'usurper l'identité d'un autre électeur sur base du numéro d'inscription au registre des électeurs).*

*De manière plus générale, le numéro d'identification au Registre national est utile dans ce cas du fait qu'il constitue un identifiant unique, repris sur la carte d'identité, de la personne qui se présente au bureau de vote pour pouvoir voter. »*

50. L'Autorité en prend acte.

51. Cependant, il découle des observations formulées précédemment en ce qui concerne la mention des données « sexe », « date de naissance » et « nationalité » sur le registre des électeurs (à partir duquel le registre du scrutin est établi) que ces données ne paraissent, par conséquent, pas pertinentes ni nécessaires au regard de la finalité visée. En effet, les nom, prénoms, l'adresse de la résidence principale, numéro d'identification au Registre national et le numéro au registre des électeurs semblent des données suffisantes pour s'assurer qu'un électeur convoqué est venu voter et ne vote qu'une seule fois ainsi que pour vérifier son identité (et donc la concordance des énonciations reprises sur le deuxième exemplaire du registre du scrutin avec les mentions de la lettre de convocation). A défaut d'une justification dument motivée dans l'exposé des motifs sur ce point, le projet devra être complété afin d'indiquer que seuls les nom, prénom, adresse de la résidence principale, le numéro d'identification au Registre national ainsi que le numéro au registre des électeurs sont repris sur le registre de scrutin. L'Autorité rappelle aussi qu'en ce qui concerne les électeurs non belges, le respect du principe de minimisation des données permet la mention, dans le registre de scrutin, d'une lettre (par exemple, la lettre « C » pour « communal » ?) en regard de leur nom, ce qui contribuera à garantir que seul un bulletin de vote pour les élections communales leur soit remis par le bureau de vote<sup>14</sup>.

## **5. Lettre de convocation aux électeurs**

52. En vertu de l'article 70, 7<sup>o</sup> du projet, qui vise à remplacer le paragraphe 6 de l'article L4124-1 du CDLD, les lettres de convocation indiquent le nom, les prénoms, le sexe, la résidence principale de l'électeur, le numéro sous lequel il figure sur le registre des électeurs. Il y est aussi prévu que pour les électeurs ressortissants de l'UE et hors UE admis à voter aux élections communales, la lettre de convocation porte, respectivement, la lettre C ou E.

53. En ce qui concerne la **finalité** poursuivie, il ressort de l'article L4143-20, §2 CDLD<sup>15</sup>, que la lettre de convocation (assortie de la carte d'identité) permet au bureau de vote de vérifier de manière

<sup>14</sup> Voir le point 18 ci-dessus.

<sup>15</sup> « *Les électeurs se présentent à l'entrée du local de vote munis de leur lettre de convocation et de leur carte d'identité.*

*Le secrétaire pointe leur nom sur une copie du registre de scrutin.*

*Le président, ou un assesseur qu'il désigne, vérifie la concordance des énonciations reprises sur la deuxième copie du registre de scrutin avec les mentions de la lettre de convocation et de la carte d'identité.*

*Si l'électeur est admis au vote, son nom est pointé sur cette copie également.*

*[...] »*

certaine l'identité des électeurs qui se présente au bureau en contrôlant la concordance des données entre le registre de scrutin, d'une part, et la convocation et la carte d'identité, d'autre part, et de s'assurer qu'un même électeur ne vote qu'une seule fois. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b), du RGPD.

54. En ce qui concerne les **données** mentionnées sur la lettre de convocation, l'Autorité considère au regard de cette finalité, *a priori* que le « sexe » n'est pas une donnée pertinente et nécessaire dans la mesure où le nom, prénoms, l'adresse de la résidence principale et le numéro au registre des électeurs et les données mentionnées sur la carte d'identité semblent suffisant pour effectuer les vérifications susmentionnées. A défaut d'une justification raisonnable sur ce point, la donnée « sexe » sera supprimée de l'article L4124-1 CDLD en projet.
55. Interrogé quant au caractère nécessaire de la mention des lettres C ou E sur les lettres de convocation pour les ressortissants de l'UE et hors UE, il ressort des informations complémentaires qu'un lien existe entre l'inscription au registre des électeurs et la convocation, dans la mesure où seuls les électeurs inscrits audit registre recevront une convocation et que cela facilite le travail des membres de bureau de vote qui doivent vérifier la concordance des énonciations reprises sur le deuxième exemplaire du registre du scrutin avec les mentions de la lettre de convocation.
56. Afin de respecter le principe de minimisation et à la lumière des observations formulées ci-dessus au point 18, l'Autorité estime que la mention d'une lettre identique sur la convocation pour les ressortissants de l'UE et hors UE paraît suffisante, afin de vérifier l'identité de l'électeur ressortissants et de s'assurer que les électeurs en cause ne votent que pour les élections communales. L'avant-projet sera donc adapté en conséquence.

## **6. Etablissement de deux relevés reprenant les électeurs susceptibles d'être investis d'une fonction dans un bureau de vote ou de dépouillement**

57. L'article 41 du projet, visant à insérer un article L4122-6 dans le CDLD, prévoit que le collège communal dresse, à partir du registres des électeurs, deux relevés :
- Le premier reprend les électeurs susceptibles d'être investis de la fonction de président de bureau de vote ou de dépouillement. Ce relevé comporte au moins 15 noms par bureau ;
  - Le second reprend les électeurs susceptibles d'être désignés comme assesseur ou assesseur suppléant d'un bureau de vote ou de dépouillement. Ce relevé comporte au moins 20 noms par bureau.

Il est également prévu que lorsque le collège communal choisit de mettre en œuvre le volontariat pour la fonction d'assesseur, il établit en outre, la liste des électeurs qui se sont portés volontaires

à cette fonction. C'est à partir de ces deux relevés ainsi que, le cas échéant, de la liste des électeurs volontaires, que seront désignés les membres des bureaux de vote et de dépouillement, par le président du bureau communal et le président du bureau de district, conformément à l'article L4125-5, §§1<sup>er</sup>, 2 et 2/1, CDLD, en projet. L'article 75 du projet, visant à modifier l'article L4125-5, prévoit que la désignation des membres des bureaux de vote et de dépouillement communal et des bureaux de dépouillement provincial s'effectue parmi les électeurs de la commune, les moins âgés, ayant le jour de l'élection au-moins 18 ans, dans un ordre déterminé. Pour la désignation des présidents, l'ordre est le suivant: d'abord, tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau A dans la fonction publique régionale wallonne, ensuite, tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau B dans la fonction publique régionale wallonne. Pour la désignation des assesseurs et assesseurs suppléants, cet ordre de priorité est complété, par tout électeur détenteur d'un diplôme donnant accès à un emploi de niveau C, ou à défaut, de niveau D dans la fonction publique régionale wallonne.

58. Il ressort des dispositions précitées que la **finalité** poursuivie par l'établissement des deux relevés reprenant les électeurs susceptibles d'être investi d'une fonction au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement est de permettre aux présidents du bureau communal et du bureau de district de désigner respectivement les membres des bureaux de vote et de dépouillement communal et des bureaux de dépouillement provincial. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

59. Interrogé quant aux **conditions de collecte de l'information** relative à la possession du diplôme requis, la fonctionnaire déléguée a répondu que :

*« L'information relative à la profession n'est plus une information qui figure au Registre national. Par conséquent, les autorités publiques (Région wallonne, Communauté française, Autorité fédérale, administrations locales) employant des agents de niveau A, B, C et D, selon le cas, sont invitées à communiquer aux administrations communales les données des personnes qu'elles emploient, afin de pouvoir effectuer les désignations des membres des bureaux électoraux (actuels articles L4125-3, §2, alinéa 4, et L4125-5, §2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).*

*Concernant les données à communiquer, celles-ci doivent être au minimum le numéro d'identification au Registre national, le nom de la commune et le niveau de diplôme. La combinaison de ces trois données permettra de s'assurer, a minima, que les personnes concernées ont bien la qualité d'électeur, tout en disposant d'une précision sur leur niveau de diplôme aux fins de pouvoir effectuer les désignations selon le critère du niveau de diplôme.*

*L'avant-projet de décret devra être modifié en ce sens.»*

60. Il ressort aussi des informations complémentaires que le nombre minimum prévu à l'article L4122-6, §1<sup>er</sup>, en projet du CDLD, se justifie par le fait que beaucoup de personnes désignées font valoir des « motifs légitimes d'empêchement », conformément à l'article L4125-5, §5, alinéa 2, CDLD.
61. Il découle de ces informations qu'il s'agit de réaliser une collecte indirecte de données relatives à la possession du diplôme requis auprès des autorités publiques employant des agents de niveau A, B, C et D. Or, ces informations paraissent diverger du libellé de l'article L4125-5 et du commentaire de cet article. En effet, il ressort, dudit libellé<sup>16</sup> ainsi que du commentaire de cet article, que l'objectif recherché par l'établissement de l'ordre de priorité établi à l'article L4125-5 est, en substance, non plus de réserver l'exercice d'une fonction dans un bureau de vote ou de dépouillement à des personnes exerçant une fonction de niveau A, B, C ou D mais de permettre à « tout électeur » possédant un diplôme lui permettant potentiellement d'exercer un emploi de niveau A, B, C ou D dans la fonction publique régionale wallonne d'être désigné membre d'un bureau de vote ou de dépouillement et ce, afin de faire en sorte que le nombre de personnes potentiellement appelables soit très élevé. Or, il ressort des informations complémentaires que la collecte de l'information relative à la possession du diplôme concernera au final que les agents employés auprès des autorités publiques. L'Autorité souligne en passant que l'auteur de l'avant-projet pourrait également envisager la désignation des personnes composant les bureaux électoraux issus de la société civile en général, à savoir qui ne travaillent pas dans la fonction publique. Dans une telle hypothèse, la vérification de la condition de la détention du diplôme requis pourrait être réalisée au stade de la convocation des personnes concernées en vue de leur participation à l'organisation des élections en cause, à charge pour celles-ci de décliner l'invitation reçue dans le cas où elles ne disposeraient pas du diplôme requis. Il ne pourrait en effet être envisagé, conformément au principe de minimisation des données, de collecter préalablement et de manière générale la donnée relative aux diplômes de l'ensemble des personnes reprises dans le registre des électeurs.
62. En matière de collecte indirecte de données à caractère personnel pour l'exercice de missions de service public (à savoir en l'occurrence, l'établissement de deux relevés reprenant les électeurs susceptibles d'être investi d'une fonction au sein d'un bureau de vote ou de dépouillement), soit

<sup>16</sup> L'article L4125-5 est libellé comme suit : « §1er [...] ; le président du bureau communal désigne les présidents des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement communal parmi les électeurs de la commune les moins âgés, ayant le jour de l'élection au moins dix-huit ans, dans l'ordre déterminé ci-après :

1° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau A dans la fonction publique régionale wallonne ;  
2° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau B dans la fonction publique régionale wallonne  
[...]

§2. [...] Le président du bureau communal désigne les assesseurs et assesseurs suppléants des bureaux de vote et bureaux de dépouillement communal parmi les électeurs de la commune les moins âgés, ayant le jour de l'élection au moins dix-huit ans, dans l'ordre déterminé ci-après :

1° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau A dans la fonction publique régionale wallonne ;  
2° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau B dans la fonction publique régionale wallonne ;  
3° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau C dans la fonction publique régionale wallonne ;  
4° tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau D dans la fonction publique régionale wallonne/  
[...]

les données sont collectées auprès d'une source authentique qui est encadrée par une norme législative qui assure un niveau de prévisibilité suffisant pour consulter les données concernées (auquel cas il convient de s'y référer dans l'avant-projet), soit la collecte des données est imposée par une obligation légale de communication des données au sens de l'article 6.1.c) du RGPD. Pour imposer une telle obligation légale, outre les vérifications préalables à faire en ce qui concerne le caractère qualitatif, exhaustif et disponible de la donnée à caractère personnel concernée, son libellé doit être clair et précis de telle sorte qu'il identifie clairement l'organisme débiteur de cette obligation et que ce dernier ne dispose pas de marge d'appréciation quant aux modalités du traitement de données à caractère personnel nécessaire au respect de son obligation légale. La disposition légale prévoyant une telle obligation devra non seulement répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité et déterminer la finalité pour la réalisation de laquelle cette communication est nécessaire.

63. Quel que soit l'option choisie, la communication des **données** devra être limitée à celles qui sont pertinentes et nécessaires afin d'établir les deux relevés susmentionnés. Les nom, prénoms, numéro d'identification au Registre national et le niveau de diplôme paraissent suffisant à cette fin.
64. En outre, l'Autorité relève que l'article L4122-6, §3, en projet du CDLD délègue au Gouvernement la compétence de fixer le modèle de la demande permettant à l'électeur de se porter candidat à la fonction d'assesseur dans un bureau. L'Autorité rappelle qu'une délégation au Gouvernement « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »<sup>17</sup>. Il en découle que cette délégation sera limitée à préciser les données identiques à celles qui seront mentionnées dans l'avant-projet dans le cadre de la collecte indirecte.
65. Il résulte de ce qui précède que l'avant-projet doit mentionner clairement les conditions et les modalités de la collecte indirecte ainsi que les données qui seront collectées indirectement et les données qui seront reprises sur les deux relevés.

## **7. Composition des bureaux communaux et de district et communication au Gouvernement de l'identité et des coordonnées des membres desdits bureaux**

---

<sup>17</sup> Voir Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

66. L'article 73 du projet, visant à modifier l'article L4125-2 du CDLD, désigne le président du Tribunal de première instance (TPI) comme président de droit du bureau de district<sup>18</sup> dans le chef-lieu de district qui coïncide avec le chef-lieu de l'arrondissement judiciaire et régit la désignation des présidents des autres bureaux de district situés dans l'arrondissement judiciaire ainsi que des membres composant le bureau de district. Il prévoit ainsi que le président du bureau de district désigne les membres de son bureau « parmi les électeurs du district » et il désigne « librement » son secrétaire parmi les électeurs provinciaux de Wallonie. Il y est aussi prévu que le président du bureau de district communique immédiatement au Gouvernement l'identité et les coordonnées de contact des membres dudit bureau et que le président du TPI communique au Gouvernement l'identité et les coordonnées de contact des présidents désignés. L'article 74 du projet, visant à modifier l'article L4125-3 du CDLD, régit la désignation du président du bureau communal : il est désigné par le président du bureau de district conformément à l'ordre de priorité déterminé audit article. Il y est aussi prévu que le président du bureau de district communique au Gouvernement l'identité et les coordonnées de contact des présidents désignés.
67. Interrogé sur le point de savoir si la désignation des membres du bureau de district est réalisée sur la base du registre des électeurs, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :
- « Concernant la désignation du secrétaire du bureau de district, le président du bureau de district dispose d'une latitude particulière qui lui permet de désigner n'importe quelle personne, en Wallonie, pour autant que celle-ci ait la qualité d'électeur provincial (version consolidée : article L4125-2, §2, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation). Il s'agit d'une pratique qui existait déjà lors des élections locales de 2018 et que l'avant-projet concrétise en droit. Cette situation implique que, dans les faits, le président du bureau de district va désigner une personne de son entourage (privé ou professionnel) en tant que secrétaire du bureau. Dans un tel cas, la désignation ne se fait pas sur base du registre des électeurs.*
- Les assesseurs et assesseurs suppléants du bureau de district, eux, sont désignés parmi les électeurs du district (version consolidée : article L4125-2, §2, alinéa 2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).*
- En pratique, bien que cela ne soit pas expressément prévu, ces désignations peuvent s'effectuer sur base des relevés visés à l'article L4122-6. Cependant, dans les faits, les personnes qui seront désignées en tant qu'assesseurs du bureau de district sont très souvent des agents des administrations communales, avec lesquels le président du bureau de district est souvent en contact pour les tâches qu'il doit assumer. De telles désignations s'effectuent donc de la même manière que pour le secrétaire du bureau de district. »*

---

<sup>18</sup> L'article L4125-2, §6, alinéa 1, CDLD dispose que « Le bureau de district est chargé de l'accomplissement des opérations préliminaires de l'élection provinciale et de celles du recensement général des votes au niveau du district. »

68. L'Autorité prend note que la désignation du secrétaire du bureau de district ne se fait donc pas sur la base du registre des électeurs. En ce qui concerne la désignation des autres membres du bureau de district, l'Autorité rappelle que le respect du principe de prévisibilité implique que les personnes concernées puissent, à la lecture de la norme, avoir une idée claire et prévisible des traitements qui sont effectués avec leur données à caractère personnel. Outre que l'expression « *parmi les électeurs du district* » est floue, il ressort des informations complémentaires que la pratique ne correspond pas à la réalité des faits. Le principe de prévisibilité n'est donc pas respecté. Il conviendra donc d'adapter le projet afin que le libellé de l'article L4125-2, §2 en projet reflète réellement les traitements de données réalisés.

69. Interrogé sur la **finalité** de la communication au Gouvernement de l'identité et des coordonnées de contact des membres du bureau de district ainsi que des présidents désignés et le **caractère nécessaire d'une telle communication**, la fonctionnaire déléguée a indiqué ce qui suit :

*« La finalité est que le Gouvernement (son délégué, c'est-à-dire le SPW Intérieur et Action sociale), qui organise les élections communales et provinciales en Wallonie, puisse contacter, si besoin, les présidents des bureaux de district. Le délégué du Gouvernement organise, dans le cadre de sa mission de service public, un accompagnement permanent des opérateurs électoraux, en particulier les présidents des bureaux de district et présidents des bureaux communaux. A ce titre, il est indispensable que le délégué du Gouvernement puisse contacter ces personnes.*

*De nombreux cas de figure peuvent justifier qu'un contact soit pris entre le Gouvernement (son délégué) et les présidents des bureaux de district, par exemple si, le jour de l'élection, il apparaît que le bureau de district tarde à clôturer ses opérations, ou par exemple si une information importante doit être communiquée rapidement aux présidents des bureaux de district.*

*Aussi, une autre finalité est de pouvoir contacter les présidents des bureaux de district dans le cadre de la procédure de validation des élections, si un recours est introduit contre l'élection provinciale et qu'il est nécessaire, dans le cadre de l'instruction administrative du recours, d'auditionner le président du bureau de district (et de convoquer le président à cette audition). De telles auditions ont été menées, lors des élections locales de 2018, dans le cadre de l'instruction administrative des recours introduits contre l'élection communale de Wavre et celle de Neufchâteau.*

*Il en est de même pour la communication des identités et coordonnées de contact des présidents des bureaux communaux et des membres des bureaux de vote et de dépouillement (version consolidée : article L4125-3, §2, alinéa 4, L4125-5, §1er, alinéa 2, §2, alinéa 3, §2/1, alinéa 4). »*

70. A la lumière de ces informations, l'Autorité comprend que les finalités poursuivies par la communication des données en cause sont :

- De pouvoir contacter les membres du bureau de district et des bureaux communaux, si besoin, dans le cadre de la procédure de validation des élections en vue d'auditionner ces personnes dans le cadre de l'instruction administrative du recours ;
- Pour les présidents desdits bureaux, s'ajoute la finalité de les contacter, si besoin, en vue de les accompagner de façon permanente durant les opérations électorales.

Il s'agit de finalités déterminées, explicites et légitimes, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

71. Cependant, en application des principes de prévisibilité et de légalité, la finalité concrète pour la réalisation de laquelle cette communication de données à caractère personnel est nécessaire doit être spécifiée à l'article L4125-2, §2 en projet.
72. En ce qui concerne les **données**, l'identité et les coordonnées de contact des personnes concernées sont des données pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées.
73. L'article L4125-3 en projet du CDLD prévoit un ordre de priorité bien défini pour désigner les présidents des bureaux communaux (d'abord, les juges du TPI, du tribunal du travail et du tribunal de l'entreprise, puis les juges de paix, puis les juges du tribunal de police, selon le rang d'ancienneté, et enfin tout électeur qui possède un diplôme donnant accès à un emploi de niveau A). Les conditions et modalités de la collecte des données relatives à la profession de juge et la possession du diplôme requis sera adapté dans l'avant-projet à la lumière des observations émises aux points 61 et 63.

## **8. Etablissement et communication d'un tableau reprenant la composition du bureau communal, des bureaux de vote et de dépouillement communal ainsi que des bureaux de dépouillement provincial**

74. L'article L4125-5, §7, en projet du CDLD, qui vise à supprimer l'affichage du tableau de composition des bureaux électoraux, est désormais libellé comme suit :
- « Le président du bureau communal transmet au collège communal le tableau reprenant la composition du bureau communal, des bureaux de vote ainsi que des bureaux de dépouillement communal.*
- Le collège communal complète le tableau en indiquant la composition des bureaux de dépouillement provincial. Il transmet ensuite le tableau au président du bureau de district, au président du bureau communal, aux présidents des bureaux de vote, aux présidents des bureaux de dépouillement communal et aux présidents des bureaux de dépouillement provincial.*
- Ce tableau est établi conformément au modèle arrêté par le Gouvernement. »*

75. Interrogé quant à la finalité poursuivie par la communication de ce tableau, le caractère nécessaire de ce traitement au regard de la finalité visée et les données reprises sur ce tableau, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

*« Conformément à l'article L4125-2, §6, alinéa 2, première phrase, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, le président du bureau de district exerce une mission générale de contrôle des opérations électorales dans l'ensemble du district. Dans le cadre de cette mission, il peut prescrire, au besoin, toutes mesures urgentes en fonction des circonstances.*

*Le président du bureau communal exerce une mission générale similaire dans l'ensemble de la commune. Il peut prescrire, au niveau de la commune, des mesures urgentes nécessaires en fonction des circonstances. Au besoin, le président du bureau communal peut avertir le président du bureau de district de toute circonstance requérant son intervention (article L4125-4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).*

*Afin que le président du bureau de district et le président du bureau communal puissent accomplir les missions décrites ci-dessus, il est nécessaire qu'ils aient une vue d'ensemble de la composition des différents bureaux au niveau de la commune. Par exemple, il peut être nécessaire que, dans le cadre de sa mission générale de surveillance des opérations électorales dans le district, le président du bureau de district prenne contact avec un président de bureau de vote.*

*A l'heure actuelle, les modèles (il existe deux modèles et non un seul, contrairement à ce que l'article 29, §1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs, pris en exécution de l'actuel article L4125-5, §7, laisse apparaître – voir l'annexe 25 à cet arrêté, les modèles 24a et 24b) prévoient la mention des nom et prénom, date de naissance, profession et niveau, numéro de registre national, résidence principale et adresse complète. Ils prévoient ces mentions pour l'ensemble des membres des bureaux (présidents, assesseurs et secrétaires).*

*Ces modèles seront cependant revus en prévision des élections de 2024. Etant donné que la finalité recherchée est de pouvoir établir un contact entre les opérateurs électoraux concernés, seuls les nom et prénoms, ainsi qu'un numéro de téléphone devraient figurer dans le tableau. Ces données ne devraient concerner que les présidents des bureaux électoraux. »*

76. Il ressort de ces informations que **la finalité poursuivie** est de permettre aux présidents du bureau de district et du bureau communal de pouvoir contacter les présidents des bureaux de vote ou de dépouillement en vue d'accomplir leur mission générale de contrôle des opérations électorales respectivement au niveau du district et au niveau de la commune.

77. Ainsi que cela a été rappelé précédemment, les principes de légalité et de prévisibilité requièrent que la finalité concrète pour la réalisation de laquelle la communication du tableau reprenant la composition des bureaux électoraux est nécessaire doit être spécifiée à l'article L4125-5, §7 en projet du CDLD. L'avant-projet sera donc amendé en conséquence.

78. Au regard de la finalité poursuivie, l'Autorité nourrit des doutes quant **au caractère nécessaire et proportionné** d'un traitement, tel que prévu en l'état par l'avant-projet. En effet, il ne paraît pas nécessaire ni proportionné de transmettre le tableau précité aux présidents des bureaux de vote et de dépouillement communal et aux présidents des bureaux de dépouillement provincial dès lors que la transmission dudit tableau uniquement au président du bureau de district et au président du bureau communal est suffisante pour leur permettre de réaliser leur mission générale de contrôle des opérations électorales. A défaut d'une justification quant au caractère nécessaire et proportionné d'un tel traitement, l'avant-projet devra supprimer la communication du tableau précité aux présidents des bureaux de vote et de dépouillement communal et aux présidents des bureaux de dépouillement provincial.
79. De plus, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le respect du principe de minimisation des **données**, en vertu duquel seules les données pertinentes et strictement nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie peuvent être traitées. A cet égard, seules les nom, prénoms et numéro de téléphone des présidents de bureaux électoraux semblent respecter ce principe dès lors que l'objectif recherché semble, en réalité, être de pouvoir contacter les présidents desdits bureaux. A défaut d'une justification sur le caractère nécessaire et proportionné de mentionner sur le tableau les données concernées de l'ensembles des personnes composant les bureaux électoraux, celles-ci ne seront pas reprises dans l'avant-projet.
80. En ce qui concerne le **délai de conservation des données** concernées, il ressort des informations complémentaires que « *celle-ci n'est pas précisée actuellement. En pratique, à l'heure actuelle, le tableau étant affiché publiquement à des fins de transparence, il n'est pas affiché ni conservé au-delà du jour de l'élection* ». L'Autorité en prend acte et recommande donc d'adapter l'avant-projet afin de mentionner que ce tableau sera supprimé au terme de la procédure de validation des élections.

## **9. Traitements de données par les membres des bureaux électoraux**

81. Il ressort de l'exposé des motifs que les modifications apportées par le projet au CDLD visent à apporter plus de clarté et de précision quant aux documents électoraux à mettre sous enveloppe par les membres des bureaux à la fin des opérations électorales. Les destinataires de chacun de ces documents sont également indiqués de façon plus claire.

### **a. Vote par procuration.**

82. L'article L4132-1 du CDLD, tel qu'il sera remplacé par l'article 107 du projet et qui régit le vote par procuration, prévoit en son paragraphe 4, que le porteur de procuration remet au président du bureau de vote où le mandant aurait dû voter, la procuration ainsi que l'un des certificats mentionnés au paragraphe 1<sup>er</sup> <sup>19</sup> et lui présente sa carte d'identité et sa convocation sur laquelle le président mentionne « *a voté par procuration* ». Le paragraphe 3, alinéa 2, de cette disposition précise les données devant être mentionnées sur la procuration : noms, prénoms, dates de naissance, adresses du mandant et du porteur de la procuration, et le numéro d'identification du mandant au registre national.
83. Il ressort de la disposition précitée que **les finalités** poursuivies sont de contrôler le respect des conditions pour voter par procuration, de vérifier l'identité du mandant et du porteur de procuration et de s'assurer que le porteur de procuration ne vote qu'une seule fois par procuration. Il s'agit d'une finalité déterminée, légitime est explicite, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
84. En ce qui concerne les **données** reprises sur la procuration, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la nécessité de mentionner la date de naissance et le numéro du registre national du mandant. La fonctionnaire déléguée a répondu que les données figurant sur la procuration doivent, le jour du vote, pouvoir être comparées avec celles figurant au registre de scrutin afin de s'assurer que le mandant (le porteur de procuration votant dans le bureau de vote où le mandant est convoqué) possède bien la qualité d'électeur et ne vote qu'une fois. L'Autorité en prend acte. Mais elle estime cependant que la date de naissance ne paraît pas nécessaire à cette fin (même si elle est consciente que la suppression de cette donnée n'est en réalité que symbolique dès lors que malheureusement elle est reprise dans le numéro d'identification au Registre national). Il sera dès lors supprimé, à défaut de justification raisonnable à cet égard.
85. L'Autorité relève qu'en vertu de l'article L4132-1, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, CDLD en projet, le certificat médical attestant de ce que l'électeur est dans « *l'incapacité de se rendre au centre de vote* », pour cause

---

<sup>19</sup> « §1<sup>er</sup>. Peut mandater un autre électeur pour voter en son nom et pour son compte :

1<sup>o</sup> l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité de lui-même, d'un parent ou allié ou d'un cohabitant, est dans l'incapacité de se rendre au centre de vote. Cette incapacité est attestée par certificat médical. [...];

2<sup>o</sup> l'électeur qui, pour des raisons professionnelles, pour des motifs d'étude ou de formation professionnelle :

a. est retenu à l'étranger de même que les électeurs, membres de sa famille, qui résident avec lui ;

b. se trouvant dans le Royaume au jour du scrutin, est dans l'impossibilité de se présenter au centre de vote.

L'impossibilité visée sous a. et b. est attestée par un certificat délivré par l'employeur dont l'intéressé dépend, ou par l'établissement d'enseignement ou de formation professionnelle qu'il fréquente.

Si l'intéressé est un indépendant, l'impossibilité visée sous a. et b. est attestée par une déclaration sur l'honneur préalable effectuée auprès de l'administration communale et dont le modèle est déterminé par le Gouvernement. L'électeur introduit sa déclaration auprès du bourgmestre au plus tard la veille du jour de l'élection ;

3<sup>o</sup> l'électeur qui, au jour du scrutin, se trouve dans une situation privative de liberté par suite d'une mesure judiciaire.

Cet état est attesté par la direction de l'établissement où séjourne l'intéressé ;

4<sup>o</sup> l'électeur qui, pour des raisons autres que celles mentionnées ci-dessus, est absent de son domicile le jour du scrutin en raison d'un séjour temporaire à l'étranger, et se trouve dès lors dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote. Le Gouvernement fixe la liste des pièces justificatives que l'électeur peut produire dans ce cas.

Si l'électeur n'est pas en mesure de se faire délivrer un tel document, l'impossibilité dans laquelle il se trouve de se présenter au bureau de vote le jour du scrutin est attestée, sur présentation d'autres pièces justificatives, par un certificat du bourgmestre ou, à défaut, par une déclaration écrite sur l'honneur. La demande est introduite auprès du bourgmestre du domicile au plus tard le jour qui précède celui des élections .»

de maladie ou d'infirmité de lui-même, d'un parent ou allié ou d'un cohabitant, est, à juste titre, limitée à l'attestation de cette incapacité : en d'autres termes, ce certificat médical se limitera à indiquer que l'électeur est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote.

**b. Etablissement de relevés par le bureau de vote.**

86. L'article L4143-25 CDL, en projet, prévoit en son paragraphe premier, que le bureau de vote dresse trois relevés. Le premier comprend les procurations et les certificats visés à l'article L4132-1, §1<sup>er</sup>. Le deuxième comprend les électeurs ne figurant pas sur les registres de scrutin mais qui ont été admis au vote. Le troisième (établi avec le troisième exemplaire du registre du scrutin) comprend les électeurs figurant sur les registres de scrutin et qui n'ont pas pris part au vote. Ces relevés seront mis sous enveloppes qui seront centralisées auprès de l'administration communale, qui sera ensuite chargée de les adresser à leurs destinataires respectifs.
87. En ce qui concerne **la finalité** poursuivie par le premier relevé relatif aux procurations, il ressort des articles L4143-28, §3, alinéa 1er, L4146-5, alinéas 1 et 2 et L4146-19, alinéas 1 et 2 du CDLC, en projet, qu'il sera transmis à l'administration régionale aux fins d'instruction administrative des éventuels recours qui seraient introduits contre les élections communales et provinciales. Cette finalité est déterminée, légitime et explicite, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
88. En ce qui concerne la finalité poursuivie par les deux autres relevés précités, il ressort des articles L4143-28, §3, alinéa 3, et L4168-5, L4168-6, L4168-17, en projet du CDLD qu'ils sont transmis au Procureur du Roi, qui pourra éventuellement entamer des poursuites, à l'encontre des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises (articles L4168-5 et L4168-6) ou qui sont soupçonnés d'avoir voté plus d'une fois (article L4168-17). Il s'agit également d'une finalité déterminée, légitime et explicite, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
89. Au regard de cette finalité, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la **nécessité** d'établir les deux relevés juste précités et en quoi est-ce qu'un pointage dans le registre du scrutin n'est pas suffisant pour réaliser la finalité poursuivie. Il a été répondu ce qui suit : « *Le pointage dans les registres de scrutin pourrait en soi être suffisant, sauf qu'il n'existe pas suffisamment d'exemplaires des registres de scrutin dans les bureaux de vote (et que l'avant-projet ne prévoit nullement d'en ajouter davantage). Par ailleurs, surtout, les membres des bureaux de vote complètent parfois ces registres de façon assez aléatoire, ce qui rendrait la tâche compliquée pour le Procureur du Roi. C'est d'ailleurs pour cela que l'avant-projet vise à donner une nouvelle habilitation au Gouvernement afin qu'il établisse la manière (uniforme) de compléter les registres de scrutin (version consolidée : article L4143-20, §2, alinéa 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).* »

90. L'Autorité en prend note. Elle souligne néanmoins l'importance que chaque traitement de données effectué dans le cadre des opérations électorales réponde aux critères de nécessité et de proportionnalité afin d'éviter d'exposer les électeurs à des risques d'ingérence dans leur droit à la vie privée, et partant, dans leur droit à la protection de leurs données à caractère personnel. C'est pourquoi, l'Autorité souligne l'importance d'uniformiser la manière de compléter les registres de scrutin de telle sorte que le nombre de relevés établi par les bureau de vote à la fin du scrutin soit strictement limité à ce qui est nécessaire afin de permettre aux Procureur du Roi d'éventuellement entamer des poursuites. L'Autorité invite dès lors le demandeur à apprécier la nécessité d'établir les deux relevés cités au point 88 lorsque le Gouvernement aura établi la manière uniforme de compléter les registres de scrutin.
91. En ce qui concerne les **données** reprises sur chacun de ces relevés, il ressort des informations complémentaires qu'il s'agit des nom et prénoms et adresse des électeurs concernées. L'avant-projet doit être adapté afin d'indiquer les données exactes qui seront reprises sur lesdits relevés.

#### **c. Etablissement de relevé des assesseurs absents**

92. Les membres de tout bureau électoral doivent, à la clôture des opérations du bureau, établir un relevé des assesseurs absents (voir notamment l'article L4143-28, §1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup> pour le bureau de vote et l'article L4144-10, alinéa 1, 2<sup>o</sup> pour le bureau de dépouillement). Ces relevés sont également mis sous enveloppe et transmis au Procureur aux fins d'éventuelles poursuites en application des articles L4163-1 à L4163-3 en projet du CDLD.
93. L'avant-projet ne précise pas les **données** qui sont reprises sur ces relevés afin de permettre au Procureur du Roi d'exercer d'éventuelles poursuites. La fonctionnaire déléguée a répondu à cet égard, qu'il s'agit des nom et prénom, de l'adresse et du motif de l'absence. Les dispositions pertinentes de l'avant-projet doivent dès lors être adapté afin de mentionner les données exactes qui seront reprises sur les différents relevés des assesseurs absents.

#### **d. Relevé des numéros de compte bancaire en vue du paiement de jeton de présence**

94. Les bureaux électoraux doivent à la clôture des opérations électorales dont ils sont en charge établir également un relevé des numéros de compte bancaires des membres du bureau en vue du paiement de jeton de présence (voir notamment l'article L4143-28, §1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup> en projet pour le bureau de vote et l'article L4144-10, alinéa 1, 1<sup>o</sup>, CDLD, en projet, pour le bureau de dépouillement). Ce relevé est mis sous enveloppe scellée et destinée à l'administration provinciale,

qui est chargée du paiement des jetons de présence aux membres des bureaux électoraux en application de l'article L4135-3, §2, en projet du CDLD. Une disposition similaire est prévue pour les autres bureaux électoraux.

95. Si le libellé des dispositions précitées permet de déterminer les **finalités** pour laquelle l'établissement d'un tel relevé est nécessaire, il ne permet cependant pas de déterminer de manière précise les **données** qui seront mentionnées sur ledit relevé. Il est possible de déduire que les nom et prénom ainsi que le numéro de compte bancaire y figureront. Les dispositions pertinentes de l'avant-projet devront donc être adaptées en conséquence.

### **10. Enregistrement de l'identité des personnes physiques ayant fait un don à des partis politiques, à des listes et à des candidats**

96. En vertu de l'article L4131-7 du CDLD, tel que remplacé par l'article 100 du projet, l'identité des personnes physiques, qui ont leur résidence principale en Belgique ou qui sont de nationalité belge établies hors du territoire du Royaume, et qui font des dons de 125 euros et plus à des partis, à des listes et à de candidats est enregistrée par les bénéficiaires. Si le don est en faveur de partis politique, l'identité de la personne physique est, en outre, communiquée à la Commission régionale de contrôle.
97. En ce qui concerne les **finalités**, il ressort des articles L4112-13, 4131-1, L4131-4, L4131-5 et L4131-7 du CDLD, tel que modifié par l'avant-projet, et de leur économie, que l'enregistrement de l'identité des donateurs (personnes physiques) d'un montant de minimum 125 euros vise à permettre aux partis et candidats de respecter leur obligation légale de joindre une déclaration d'origine de fonds à leur déclaration de dépenses électorales et à contrôler ainsi l'origine des fonds au travers des dons qu'ils reçoivent<sup>20</sup>. La communication de l'identité desdits donateurs à la Commission régionale poursuit également cette finalité de contrôle. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
98. Interrogé sur le point de savoir en quoi est-ce nécessaire d'enregistrer l'identité des personnes concernées au regard de la finalité, il ressort des informations complémentaires que « *les identités des personnes physiques qui font des dons de 125 euros et plus sont enregistrées aux fins d'éviter les financements excessifs au travers de dons. Les dons anonymes et d'un montant excessif porteraient atteinte à l'égalité entre candidats, d'où la nécessité d'un contrôle qui se matérialise par l'obligation pour les partis, listes et candidats, d'enregistrer les identités des personnes physiques qui font des dons de 125 euros et plus* ». L'Autorité en prend acte.

---

<sup>20</sup> Un tel contrôle paraît d'autant plus justifié qu'en vertu de l'article L4131-7 en projet du CDLD, les dons en provenance de personnes physiques non belges établies en dehors du territoire belge sont interdits.

99. L'Autorité constate que ni l'avant-projet ni le CDLD ne prévoient de **délaï de conservation** de l'enregistrement de l'identité des donateurs afin de contrôler l'origine des fonds. L'avant-projet sera donc amendé sur ce point afin de prévoir que les bénéficiaires et la Commission régionale de contrôle, en tant que responsable du traitement, chacun pour ce qui le concerne, un délai de conservation des données limité à ce qui est nécessaire au regard de la finalité pour laquelle lesdites données sont traitées.

## 11. Registre spécial des procurations

100. L'article L4132-1 en projet du CDLD prévoit en son paragraphe 5 que la commune tient un registre spécial relatif aux procurations et que le Gouvernement fixe les modalités relatives à la tenue et à la gestion du registre spécial.

101. Interrogé quant à **la (les) finalité(s) poursuivie(s)** par l'établissement de ce registre, la fonctionnaire déléguée a indiqué qu'il s'agit de répertorier chaque passage à la commune concernant le vote par procuration (hormis les demandes d'obtention du formulaire de procuration) afin de contrôler le respect de l'article L4132-1, §2, alinéa 6, en projet du CDLD qui prévoit que « *chaque mandataire<sup>21</sup> ne peut disposer que d'une procuration* ». Elle précise que « *Le registre spécial pourra être mobilisé dans le cadre de la procédure de validation des élections, lors de l'instruction administrative des recours introduits contre l'élection et qui mettraient en évidence de supposées irrégularités concernant le vote par procuration. Le registre spécial permettra d'assurer la traçabilité de l'ensemble des documents transitant par la commune, à des fins de contrôle dans le cadre de la procédure de validation des élections. Il faut rappeler que lors des précédentes élections de 2018, l'élection communale de Neufchâteau a précisément été annulée en raison du fait qu'un nombre suffisant de procurations, irrégulières au regard du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ont influencé la répartition des sièges entre les listes. La mise en place du registre spécial des procurations est la conséquence de ce qui s'est produit dans cette commune.* »

102. Cette finalité de contrôle est déterminée, explicite et légitime mais n'est, en l'état, pas reprise dans l'avant-projet, contrairement à ce que requiert le principe de légalité. L'avant-projet devra donc être amendé sur ce point.

103. En ce qui concerne les **données** qui seront reprises dans ce registre, eu égard à l'ingérence importante engendrée par la tenue d'un tel registre dans les droits et libertés des personnes

---

<sup>21</sup> L'Autorité relève que la terminologie utilisée à cette disposition est « porteur de procuration » et non « mandataire ». Il y aurait lieu d'harmoniser la terminologie à cet égard.

concernées<sup>22</sup>, l'avant-projet doit mentionner les catégories de données à caractère personnel qui seront reprises dans le registre spécial des procurations, de sorte que l'habilitation du Gouvernement soit limitée à préciser les données parmi les catégories de données qui seront mentionnés dans l'avant-projet. A cet égard, il ressort des informations complémentaires qu'il s'agit, à ce stade, des nom, prénoms, adresse du mandant et du porteur de la procuration ainsi que du motif de la procuration. L'adresse est une donnée pertinente et nécessaire dans la mesure où selon que le mandant et le porteur de procuration sont tous deux inscrits au registre de la population de la même commune ou non, l'attestation du lien de parenté s'effectue différemment. Le motif de la procuration est aussi une donnée pertinente et nécessaire dès lors que ces motifs sont limitativement énumérés à l'article L4132-1, §1<sup>er</sup> CDLD en projet. Ces catégories de données paraissent pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie. L'article L4132-1, §5, sera donc modifié afin de mentionner que les données d'identité et l'adresse du mandant et du porteur de procuration et le motif de procuration seront reprises dans le registre.

104. Interrogé quant au **délai de conservation** du registre spécial des procurations, la fonctionnaire déléguée a répondu qu' « *il n'est pas fixé dans l'avant-projet en l'état actuel* » et que « *la durée de conservation devra être alignée sur le délai de prescription fixé par l'article L4161-1* ». L'Autorité en prend note et recommande dès lors d'adapter le projet en conséquence afin de prévoir que ledit registre sera supprimé au terme du délai de prescriptions de 5 ans des actions civiles.

## **12. Extrait de l'application « Mon dossier »**

105. L'article L4142-4, §6, du CDLD, tel que modifié par l'article 123 du projet, entend remplacer les extraits du registre des électeurs que les électeurs signataires, les déposants et les candidats doivent produire afin de prouver leur qualité d'électeur dans leur commune par des extraits de l'application « Mon dossier ».
106. Il ressort de l'exposé des motifs que « *l'objectif de cette modification est d'éviter aux candidats, électeurs signataires et déposants de passer par l'administration communale en vue d'obtenir des extraits du registre des élections* », ce qui facilitera la tâche des personnes précitées et allègera la charge de travail des administrations communales.
107. L'Autorité attire l'attention de l'auteur du projet sur le respect du principe de minimisation qui implique que seules les données strictement nécessaires aux fins de prouver la qualité d'électeur dans la commune soient reprises sur cet extrait.

---

<sup>22</sup> le non-respect des conditions requises en cas de vote par procuration est susceptible de poursuites en vertu de l'article L4168-16 en projet du CDLD.

108. L'Autorité prend acte également de ce que l'avant-projet vise à insérer un article L4122-9 dans le CDLD afin de garantir l'accessibilité numérique et de permettre à l'électeur signataire, au candidat présenté ou au déposant de demander à l'administration communale de leur fournir, sur demande expresse et motivée, un extrait de l'application « Mon dossier » vise à l'article L4142-4, §6.

### **13. Affichage des listes des candidats**

109. L'article L4142-37, §2, en projet du CDLD, régit l'affichage des listes des candidats et précise les données reproduites sur l'affiche. La disposition en projet vise à supprimer de ces données la profession et la résidence principale des candidats de sorte que seuls seront mentionnés désormais les noms et prénoms des candidat. L'Autorité en prend acte.

### **14. Habilitation du Gouvernement**

110. L'article 121 du projet vise à ajouter un nouvel article L4141-3 dans le CDLC qui habilite le Gouvernement à déterminer les opérations électorales qui se font de manière numérique et celles qui se font de manière numérique et automatisée et à déterminer les modalités de ces opérations.

111. Il ressort de l'exposé des motifs à cet égard ce qui suit :

*« Ce nouvel article a pour but d'habiliter le Gouvernement à déterminer les opérations électorales qui peuvent s'accomplir de manière numérique ou de manière numérique et automatisée. L'objectif, afin d'éviter d'alourdir le texte et de compliquer inutilement sa lecture, est d'abroger l'ensemble des dispositions qui habilent le Gouvernement à décider que certaines opérations peuvent s'accomplir de manière numérique ou de manière numérique et automatisée, et de fixer une telle habilitation au Gouvernement au travers d'un seul et même article. L'objectif, également, est d'élargir cette habilitation afin que le Gouvernement, s'il le souhaite, puisse rendre la procédure électorale davantage dématérialisée, ce qui est un objectif transversal poursuivi au travers du présent avant-projet.*

[...]

*Pour rappel, une distinction est opérée entre les opérations qui se font de manière numérique, et celles qui se font de manière numérique et automatisée. La première catégorie d'opérations implique une transmission numérique, c'est-à-dire une opération de transfert d'une donnée par la voie numérique, ou d'encodage à distance d'une donnée, via une connexion numérique, sur un support mémoire déterminé. Les opérations numériques et automatisées impliquent, en plus, un traitement automatisé, défini comme « l'application d'un ensemble d'instructions qui doivent être exécutées dans un ordre déterminé et par un processus automatisé »*

*Conformément à la résolution du Parlement wallon demandant l'abandon du vote électronique, adoptée le 3 juin 2015, l'habilitation donnée au Gouvernement ne tend pas à rétablir le vote électronique dans les communes de langue française de Wallonie. »*

112. L'Autorité en prend acte. Elle rappelle toutefois qu'une telle habilitation doit, dans tous les cas, se limiter à dématérialiser des traitements de données à caractère personnel qui sont déjà prévus par le CDLC, tel que modifié par l'avant-projet et ne peut en aucun cas conduire à la mise en place de nouveaux traitements de données à caractère personnel qui ne seraient pas prévus par ledit CDLD.

113. Elle rappelle également les obligations relatives à la sécurité du traitement des données à caractère personnel que l'article 32 du RGPD impose à chaque responsable du traitement.

### **15. Destruction des documents électoraux**

114. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

115. L'article L4146-23 du CDLC est modifié par l'article 224 du projet afin de ne plus prévoir la destruction des documents électoraux au moment de la validation ou de l'annulation de l'élection, mais au terme d'un délai de quatre mois après la validation ou l'annulation. Cette disposition précise les documents visés comme suit :

- « 1° les bulletins de vote, valables ou non valables, y compris les bulletins repris et inutilisés ;*
- 2° les registres de scrutin ;*
- 3° les registres des électeurs ;*
- 4° les procurations et leurs pièces justificatives ;*
- 5° les actes de présentation et d'acceptation des candidats ;*
- 6° les lettres d'information des témoins. »*

116. Il ressort de l'exposé des motifs que le délai de 4 mois se justifie pour deux raisons. La première concerne l'hypothèse d'un recours judiciaire : les documents électoraux doivent pouvoir être transmis aux enquêteurs. Deuxièmement, ce délai permettra aux chercheurs universitaires d'avoir accès aux documents électoraux à des fins de recherches relative au système électoral. Il ressort des informations complémentaires à cet égard que seules les données des candidats sont concernées (nom, prénom, sexe, nationalité et résultats électoraux) et qu'elles seront anonymisées avant de leur être transmises.

117. En l'état, l'article L4146-23 en projet ne répond pas aux principes de prévisibilité et de légalité dans la mesure où il ne précise pas les deux finalités poursuivies par la conservation des documents électoraux concernées et ni les données qui seront transmises à des fins de recherche historique ou scientifique. L'avant-projet sera donc adapté sur ce point.

**PAR CES MOTIFS,  
L'AUTORITE**

**Estime que les modifications suivantes s'imposent :**

- A défaut d'une justification raisonnable, suppression des données « sexe » et « date de naissance » du registre des électeurs (points 14 et 15) ;
- préciser à quelle fin le numéro d'identification au Registre national est utilisé concrètement lors de l'établissement du registre des électeurs (point 16) ;
- supprimer la nationalité du registre des électeurs pour les électeurs non belges ressortissants de l'UE et hors de l'UE et prévoir la mention en regard de leur nom de la même lettre (par exemple, la lettre « C » pour « communal » ?) (point 18) ;
- suppression de la signature par le sous-traitant d'une déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter le RGPD et la LTD en vertu de l'article L4122-3 (point 20) ;
- adapter l'article L4122-4 afin de refléter clairement la finalité de contrôle effectuée par le Gouvernement et celle de validation réalisée par le Gouverneur et préciser que le contrôle effectué par le Gouvernement vise à vérifier le caractère exact du registre des électeurs (points 22 et 23) ;
- supprimer la communication simultanée du registre des électeurs au Gouvernement et au Gouverneur prévues à l'article L4122-4 en projet du CDLD (point 24) ;
- spécifier la finalité concrète poursuivie par la tenue du registre spéciale des réclamations (point 30) et mentionner les données qui sont reprises dans ce registre (point 31) ;
- préciser que la délivrance du registre des électeurs vise à permettre la réalisation d'actions de propagande électorale (point 34) ;
- Prévoir le délai de conservation du registre spécial des réclamations détenu par la communes (point 32) ;
- limiter l'utilisation du registre des électeurs conformément au point 38 ;
- suppression des données « sexe », « date de naissance » et « nationalité » des exemplaires du registre des électeurs mis à disposition des partis et candidats (point 40) ;
- limitation de la communication des exemplaires du registre des électeurs par voie électronique (point 43) ;

- compléter l'avant-projet afin d'indiquer que seuls les nom, prénom, adresse de la résidence principale, le numéro d'identification au Registre national ainsi que le numéro au registre des électeurs sont repris sur le registre de scrutin, à défaut d'une justification raisonnable sur ce point (point 51) ;
- à défaut d'une justification raisonnable sur ce point, supprimer la donnée « sexe » de la lettre de convocation visée à l'article L4124-1, §6 CDLD en projet (point 54) ;
- Supprimer la mention des lettres C et E sur la lettre de convocation des ressortissantes de l'UE et hors de l'UE et la remplacer par la mention d'une lettre identique (point 56) ;
- Adapter le projet en ce qui concerne les conditions et les modalités de la collecte indirecte de la donnée relative à la possession du diplôme requis conformément aux points 59 à 63) ;
- Adapter le projet afin que le libellé de l'article L4125-2, §2 en projet reflète réellement les traitements de données réalisés (point 70) ;
- spécifier la finalité concrète poursuivie par la communication des données d'identité et de contact des membres des bureaux de district et communal visée à l'article L4125-2, §2 en projet (point 70 et 71) ;
- adapter l'article L4125-5, §7 en projet du CDLC conformément aux points 77 à 80 ;
- Supprimer la date de naissance sur la procuration, à défaut de justification raisonnable ( point 84) ;
- Préciser les données reprises sur chacun des relevés visés à l'article L4143-25, §1 en projet du CDLD (point 91) ;
- Adapter les dispositions pertinentes de l'avant-projet afin de mentionner les données exactes qui seront reprises sur les différents relevés des assesseurs absents (point 95) ;
- Préciser les données qui seront mentionnées sur le relevé des numéros de compte bancaire en vue du paiement de jeton de présence dans les dispositions pertinentes de l'avant-projet (point 95) ;
- Déterminer le délai de conservation de l'enregistrement de l'identité des donateurs afin de contrôler l'origine des fonds (point 99) ;
- préciser que le registre spécial des procurations est tenu à des fins de contrôle (point 102) ;
- adapter l'article L4132-1, §5, en projet du CDLD conformément aux points 102 à 104 ;
- adapter l'article L4146-23, en projet du CDLD, conformément au point 117.

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