



Avis n° 93/2021 du 14 juin 2021

Objet: Proposition de décret du Parlement wallon modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu, proposition de décret du Parlement wallon modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution et proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie visant à préciser les modalités du droit de l'auteur d'une pétition à être entendu (CO-A-2021-094)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « 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 Jean-Claude Marcourt, Président du Parlement de Wallonie, reçue le 29 avril 2021;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 14 juin 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. En date du 29 avril 2021, le Président du Parlement de Wallonie (ci-après « le demandeur ») a sollicité l'avis de l'Autorité concernant :
 - une proposition de décret du Parlement wallon *modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu* (ci-après « la proposition de décret 1 »);
 - une proposition de décret du Parlement wallon *modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution* (ci-après « la proposition de décret 2 »), et
 - une proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie *visant à préciser les modalités du droit de l'auteur d'une pétition à être entendu* (ci-après « la proposition de modification du Règlement ») .
2. L'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles consacre le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu¹. Une disposition identique consacre également ce droit pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution².
3. Le décret du 3 septembre 2020 *précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu* (ci-après « le décret du 3 septembre 2020 ») et le décret du 3 septembre 2020

¹ Aux termes de l'article 41 de loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par le décret spécial du 3 septembre 2020 *modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu*:

« Conformément à l'article 28 de la Constitution, chacun a le droit d'adresser au Parlement des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Le Parlement a le droit de renvoyer au Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. Le Gouvernement est tenu de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que le Parlement le demande.

Pour autant qu'une pétition ait recueilli le nombre de signatures respectant les conditions fixées par le décret et qu'elle respecte les modalités visées à l'alinéa 4, l'auteur d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin par l'auteur de cette pétition a le droit d'être entendu. Par auteur de la pétition, il y a lieu d'entendre le premier signataire de la pétition.

Pour ouvrir le droit à être entendu, la pétition doit formuler une question concrète à propos d'un sujet relevant d'une compétence exercée par la Région et qui n'est pas en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par le titre II de la Constitution et par les traités internationaux ratifiés par la Belgique.

L'auteur d'une pétition a droit à une réponse dans les six mois suivant l'introduction de la pétition. »

² L'article 41 (article 138 de la Constitution) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par le décret spécial du 3 septembre 2020 *modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution*, dispose :

« Conformément à l'article 28 de la Constitution, chacun a le droit d'adresser au Parlement des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Le Parlement a le droit de renvoyer au Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. Le Gouvernement est tenu de donner des explications sur leur contenu chaque fois que le Parlement le demande.

Pour autant qu'une pétition ait recueilli le nombre de signatures respectant les conditions fixées par décret et qu'elle respecte les modalités visées à l'alinéa 4, l'auteur d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin par l'auteur de cette pétition a le droit d'être entendu. Par auteur de la pétition, il y a lieu d'entendre le premier signataire de la pétition.

Pour ouvrir le droit à être entendu, la pétition doit formuler une question concrète à propos d'un sujet relevant d'une compétence exercée par la Région en vertu de l'article 138 de la Constitution et qui n'est pas en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par le titre II de la Constitution et par les traités internationaux ratifiés par la Belgique.

L'auteur d'une pétition a droit à une réponse dans les six mois suivant l'introduction de la pétition. »

précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution [ci-après « le décret du 3 septembre 2020 (article 138 de la Constitution) »] (ci-après ensemble « les deux décrets du 3 septembre 2020 ») précisent, chacun en leur article 2, que « pour ouvrir le droit d'être entendu par le Parlement, une pétition doit être signée par au moins mille signataires âgés de seize ans accomplis ».

4. Ces deux décrets du 3 septembre 2020 doivent être lus avec l'article 127.1, alinéa 1, du Règlement du Parlement wallon qui impose que les pétitions « doivent mentionner le nom et le domicile de chacun des pétitionnaires ».
5. Il ressort des développements des propositions de décrets 1 et 2 qu' « [à] l'usage, il apparaît que la vérification de l'existence des signataires et du respect dans leur chef de la condition d'âge est facilitée lorsque les signataires renseignent, outre leur nom et leur domicile, leur date de naissance » et que « [l']adjonction de cette dernière information permet en effet d'identifier plus rapidement et avec une certitude accrue les signataires des pétitions et vérifier que les conditions d'octroi du droit d'être entendu sont réunies ».
6. Par conséquent, les propositions de décrets 1 et 2 visent à modifier les deux décrets du 3 septembre 2020 afin de préciser les mentions (à savoir, en l'espèce, les données à caractère personnel) devant accompagner les signatures susceptibles d'ouvrir le droit d'être entendu et de permettre une vérification plus simple et efficace du respect des conditions.
7. Quant à la proposition de modification du Règlement, celle-ci vise notamment à harmoniser les dispositions décrétales et réglementaires concernant les données à caractère personnel à mentionner par les pétitionnaires qui souhaitent activer le droit d'être entendu.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

8. La demande d'avis porte sur l'article 1^{er} de la proposition de décret 1³ et sur l'article 2 de la proposition de décret 2⁴, lesquels visent à modifier respectivement l'article 2 du décret du 3 septembre 2020 et l'article 2 du décret du 3 septembre 2020 (article 138 de la Constitution), en vue d'imposer, pour ouvrir le droit d'être entendu, que la pétition soit signée par au moins

³ Cet article dispose : « A l'article 2 du décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu, les mots 'ayant indiqué leurs nom, prénom, date de naissance et domicile' sont ajoutés à la fin de la phrase ».

⁴ Cet article dispose : « A l'article 2 du décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, les mots 'ayant indiqué leurs nom, prénom, date de naissance et domicile' sont ajoutés à la fin de la phrase ».

mille signataires âgés de seize ans accomplis ayant indiqué leurs nom, prénom, date de naissance et domicile.

9. La demande d'avis porte également sur l'article 1^{er} de la proposition de modification du Règlement qui dispose :

« Dans l'article 127 du Règlement du Parlement de Wallonie, les modifications suivantes sont apportées :

1^o au point 1, alinéa 1^{er}, seconde phrase est remplacée par :

'Elles doivent mentionner les nom, prénom et domicile de chacun des pétitionnaires, sans préjudice des mentions requises en cas d'application du point 6, alinéa 2'.

2^o au point 6, alinéa 2, la première phrase est remplacées par :

'Si la pétition est signée par au moins mille signataires âgés de seize ans accomplis ayant renseigné, outre leur nom, prénom et domicile, leur date de naissance et qu'elle formule une question concrète à propos d'un sujet relevant d'une compétence exercée par la Région et qui n'est pas en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par le titre II de la Constitution et par les traités internationaux ratifiés par la Belgique, l'auteur de la pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin a le droit d'être entendu par la commission.' »

a. Base légale et principe de légalité

10. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD.
11. Les traitements de données à caractère personnel encadrés par les propositions de décrets 1 et 2 ainsi que la proposition de modification du Règlement reposent sur le respect d'une obligation légale à laquelle le Parlement wallon, en tant responsable du traitement, est soumis (article 6.1, c) du RGPD), à savoir ouvrir à l'auteur d'une pétition le droit d'être entendu par ledit Parlement.
12. 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 au respect d'une obligation légale 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, à savoir en l'espèce un décret.

13. Les traitements de données à caractère personnel en cause en l'espèce ne semblent pas être de nature à engendrer une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Dans ce cas, il suffit que les finalités du traitement⁵ et si possible, le responsable du traitement soient mentionnés dans un décret au sens formel.
14. A toutes fins utiles, l'Autorité précise que ceci ne signifie pas que les autres éléments essentiels du traitement (catégories de données traitées, catégories de personnes concernées par le traitement de leurs données, durée de conservation des données, destinataires éventuels et la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD) ne doivent pas être déterminés, mais uniquement qu'ils peuvent l'être dans une norme ne relevant pas du rang législatif. Par conséquent, il appartient au demandeur, soit de déterminer ces éléments essentiels dans les propositions de décrets 1 et 2, soit de prévoir dans celles-ci une délégation pour ce faire au gouvernement wallon.

b. Finalités

15. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
16. En l'espèce, même si ces finalités ne sont pas mentionnées expressément dans les textes, il ressort de l'économie de l'article 1^{er} de la proposition de décret 1 , de l'article 2 de la proposition de décret 2 et de l'article 1^{er} de la proposition de modification du Règlement ainsi que du texte de ces articles que les données relatives aux nom, prénom, domicile et à la date de naissance des signataires d'une pétition sont traitées afin de permettre au Parlement wallon d'identifier rapidement lesdits signataires et de vérifier de façon efficace si les conditions d'octroi du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu sont réunies.
17. L'Autorité considère que ces finalités sont explicites, légitimes et déterminées.
18. A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que les données transmises au Parlement wallon sur le fondement des futurs articles 2 des décrets du 3 septembre 2020 et 127 du Règlement du Parlement wallon ne pourront pas être réutilisées par celui-ci pour des finalités incompatibles avec les finalités initiales (article 5.1.b) du RGPD).

⁵ Voir également l'article 6. 3 du RGPD.

c. Responsable du traitement

19. L'Autorité constate que ni les propositions de décrets 1 et 2 ni les décrets du 3 septembre 2020 n'indique explicitement qui doit être considéré comme étant le responsable du traitement. Toutefois, l'article 127.3, deuxième alinéa du Règlement du Parlement wallon prévoit que c'est le président du Parlement wallon qui juge de la recevabilité des pétitions. Cette disposition permet donc de déduire que c'est le (président du) Parlement wallon qui est le responsable du traitement pour identifier les signataires de la pétition et vérifier que les conditions d'octroi du droit d'être entendu sont réunies.
20. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité invite le demandeur à identifier explicitement, dans les propositions de décrets 1 et 2, pour chaque traitement de données, la personne ou l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁶. Il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité. Les propositions de décrets 1 et 2 doivent être modifiées sur ce point.

d. Minimisation des données/Proportionnalité

21. Aux termes de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel traitées doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* (minimisation des données) ».
22. L'Autorité estime que les données à caractère personnel qui sont traitées en vertu de l'article 1 de la proposition de décret 1, de l'article 2 de la proposition de décret 2 et de l'article 1^{er} de la proposition de modification du Règlement sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire afin de permettre au (président du) Parlement wallon de vérifier l'identité des signataires d'une pétition et d'examiner si les conditions d'octroi du droit d'être entendu pour l'auteur d'une pétition sont réunies.

⁶ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats, p.1..*(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

23. L'Autorité souhaite toutefois attirer l'attention sur la nécessité que toutes les données traitées, y compris la signature des personnes concernées, répondent à une exigence de qualité. En d'autres termes, la signature électronique qui est utilisée le cas échéant pour le dépôt des pétitions via le site web du Parlement⁷ 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).

e. Délai de conservation

24. 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.
25. En l'espèce, ni la proposition de décret 1 ni la proposition de décret 2 ne prévoit de délai de conservation des données.
26. Dans la mesure où les traitements de données à caractère personnel mis en place par les propositions de décrets 1 et 2 et la proposition de modification du Règlement ne semblent pas impliquer une ingérence importante dans le droit des signataires d'une pétition à la protection de leurs données à caractère personnel, la durée de conservation desdites données ne doit pas être mentionnée dans un décret mais peut l'être dans une mesure d'exécution du gouvernement wallon. Toutefois, ainsi que l'Autorité l'a déjà indiqué au point 14 du présent avis, ceci requiert qu'une délégation en ce sens soit prévue dans les propositions de décrets 1 et 2 .

⁷ En vertu de l'article 127.1 du Règlement du Parlement wallon, des pétitions peuvent être adressées par écrit ou via le site web du Parlement au président du Parlement.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité considère que les adaptations suivantes s'imposent dans les propositions de décrets 1 et 2 :

- identifier explicitement le responsable du traitement (voir le point 20), et
- soit indiquer la durée de conservation des données à caractère personnel soit prévoir une délégation au gouvernement wallon pour ce faire (voir les points 26 et 14).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances