



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 07/2026 du 19 janvier 2026

Objet : Avis concernant une proposition de décret modifiant l'article L1122-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de garantir la transparence des conseils communaux par le biais de l'enregistrement audiovisuel et de la diffusion des séances publiques (CO-A-2025-157).

Mots-clés : Séances publiques du conseil communal – transparence – diffusion en direct et en différé – enregistrement audiovisuel

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses 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 Willy Borsus, Président du Parlement de la Région wallonne, reçue le 10 septembre 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 26 novembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 19 janvier 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 10 septembre 2025, le Président du Parlement de la Région wallonne a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de décret *modifiant l'article L1122-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de garantir la transparence des conseils communaux par le biais de l'enregistrement audiovisuel et de la diffusion des séances publiques* (ci-après « la proposition »).
2. Ainsi que cela ressort de l'Exposé des motifs, la proposition « *vise à garantir l'effectivité du principe de publicité des conseils communaux en instaurant une obligation légale d'enregistrement audiovisuel et de diffusion des séances publiques du conseil communal dans chaque commune de Wallonie »* et elle répond « *aux enjeux de transparence démocratique, d'accessibilité de l'information et de participation citoyenne et s'inspire des pratiques déjà mises en œuvre dans plusieurs villes wallonnes »*.
3. L'article 1^{er} de la proposition prévoit de **compléter l'article L1122-20¹** du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* notamment par les deux alinéas suivants :
« Les séances publiques du conseil communal font l'objet d'un enregistrement audiovisuel et sont diffusées sur le site internet de la commune ou sur tout autre site internet en capacité de prévoir cette diffusion. Ces enregistrements sont diffusés en direct ou en différé et consultables pour une durée minimale de deux ans.
Le Gouvernement détermine les caractéristiques techniques de ces enregistrements afin d'assurer leur accessibilité, notamment via une obligation de sous-titrage ou de formats adaptés d'enregistrement. »
4. Il ressort des informations complémentaires reçues que l'intention des auteurs de la proposition est de permettre, d'une part, la diffusion en direct des séances publiques² (« live streaming ») et, d'autre part, la diffusion en différé desdites séances par le biais de la consultation de l'enregistrement audiovisuel, sur le site internet de la commune ou sur un site internet capable de prévoir de telles diffusions, tel que YouTube. La proposition entend ainsi mettre en œuvre deux types de traitements de données distincts.

¹ Cet article est actuellement rédigé comme suit :

« *Les séances du conseil communal sont publiques.*

Sous réserve de l'article L1122-23, le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique. »

² Dans le cadre des informations complémentaires transmises, le demandeur a confirmé que la diffusion des séances du conseil communal, telle qu'envisagée par la proposition, concerne exclusivement les séances publiques et ne concerne donc pas les séances qui portent sur des « questions de personnes » au sens des articles L1122-21 du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* et 94 de la *nouvelle loi communale* et qui ont lieu à huis clos.

II. EXAMEN DE LA PROPOSITION

II.1. Prévisibilité et finalité

5. En vertu de 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. En tant qu'élément essentiel d'un traitement de données, la finalité dudit traitement de données doit être déterminée dans une norme de rang législatif, telle que la proposition, afin de respecter le principe de légalité consacré à l'article 22 de la Constitution (principe de légalité formelle). L'article 22 de la Constitution impose aussi de tenir compte du principe de légalité matérielle. Celui-ci implique que, dans la mesure où un traitement de données donne lieu à des limitations du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données, l'ingérence dans l'exercice de ces droits doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une telle ingérence³.

6. L'article 1^{er} de la proposition ne mentionne pas la finalité poursuivie par les deux types de traitements de données envisagés, ce qui est contraire au principe de légalité précité. L'Exposé des motifs indique que « *La démocratie locale repose sur la publicité des débats. Or, si les séances des conseils communaux sont ouvertes au public, l'accès physique reste limité en pratique* » et que « *l'enregistrement audiovisuel et la diffusion permettraient à un public plus large d'exercer son droit à l'information, notamment les personnes à mobilité réduite, les citoyens qui ne peuvent assister aux séances, les parents ou les jeunes actifs* ». Il s'ensuit que la finalité poursuivie par les traitements de données envisagés par la proposition est **d'assurer une publicité active maximale des séances publiques du conseil communal en permettant au public de s'informer en visionnant lesdites séances en direct (« live streaming ») ou ultérieurement en consultant l'enregistrement audiovisuel desdites séances**. Il convient dès lors de **compléter** l'article 1^{er} de la proposition afin d'y prévoir la finalité des traitements de données envisagés. Celle-ci devra être rédigée de manière telle qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir les traitements de données qui sont réalisés et dans quelles conditions ils sont réalisés.

7. Dès lors que l'intention des auteurs de la proposition⁴ est de permettre deux types de traitements de données distincts (à savoir, la diffusion en direct des séances publiques du conseil communal (« live streaming » et la diffusion en différé desdites séances par le biais de la consultation d'un enregistrement audiovisuel de celles-ci), il importe que cela soit **reflété de manière suffisamment claire**

³ Voir notamment les arrêts suivants de la Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.2 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.3.

⁴ Voir les informations complémentaires figurant aux cons. n°4 du présent avis.

dans la proposition. Ce qui n'est pas être le cas actuellement. En effet, l'alinéa en projet se réfère à un « *enregistrement audiovisuel* » qui est « *diffusé en direct ou en différé* ». Or, la diffusion en direct des séances publiques du conseil communal ne nécessite pas d'enregistrement audiovisuel de ces séances mais l'utilisation d'un système de vidéo qui permet la retransmission en direct de manière unilatérale (« *live streaming* »). Afin de renforcer la prévisibilité de la proposition sur ce point, il est recommandé de **préciser que la diffusion en direct desdites séances aura lieu par le biais d'un tel système de vidéo.**

II.2. Principe de minimisation des données – personnes concernées

8. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de « minimisation des données ». Les (catégories de) personnes concernées, c'est-à-dire les personnes physiques identifiées ou identifiables⁵ qui seront filmées et feront l'objet de l'enregistrement audiovisuel constituent également un élément essentiel du traitement de données, qui doit figurer dans la proposition, afin de respecter le principe de légalité.

9. La proposition se limite à indiquer que les séances publiques du conseil communal font l'objet d'un enregistrement audiovisuel et d'une diffusion, sans préciser les personnes qui seront filmées. Il ressort des informations complémentaires que l'objectif de la proposition est de rendre le conseil communal accessible à tous, en permettant aux citoyens de le regarder depuis chez eux. L'Autorité en déduit que l'intention est de filmer uniquement le bourgmestre, les échevins et les conseillers communaux⁶ ⁷. Il paraît en effet disproportionné de filmer les citoyens qui assisteraient en présentiel auxdites séances au regard de la finalité poursuivie. Dès lors, afin d'éviter de traiter des données excessives, il y a lieu de **mentionner** dans la proposition, d'une part, les (catégories de) **personnes dont l'image et la voix seront transmises** par le biais du système de vidéo visé (« *live streaming* ») **et enregistrées** et, d'autre part, que **le public** qui assiste en présentiel aux séances publiques du conseil communal **ne pourra en aucun cas être filmé.**

⁵ Conformément à l'article 4.1) du RGPD, est réputée être une « personne physique identifiable » : « *une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

⁶ Voir l'article L1122-3 du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* qui prévoit que le conseil communal comprend les conseillers communaux ainsi que le bourgmestre et les échevins. Voir également l'article 8 de la *nouvelle loi communale* du 24 juin 1988.

⁷ Dans le cadre des informations complémentaires, l'attaché parlementaire a précisé que la « *possibilité pour des personnes autres que les conseillers communaux et bourgmestres d'interpeller le collège communal* » « *ne rentre pas dans cette proposition de décret.* »

10. Par ailleurs, il paraît approprié de prévoir que si les prises de vue ne sont pas des plans larges du conseil communal, le mouvement de la caméra doit être réalisé de manière telle qu'il soit limité à la personne qui prend la parole et à ne pas transformer la séance publique du conseil communal en forme de spectacle.

II.3. Responsable(s) du traitement des données

11. Il reviendra à la commune, en tant que responsable du traitement, de veiller notamment à la fourniture d'une information de qualité aux personnes assistant aux séances publiques du conseil communal quant à la diffusion en direct et à l'enregistrement audiovisuel desdites séances en vue d'une diffusion ultérieure, dans le respect des articles 12 et 13 du RGPD. Elle devra également veiller à adopter les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. En exécution de l'article 32 du RGPD, ces mesures devront assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. On peut penser par exemple à des mesures techniques susceptibles de bloquer la copie et la reproduction du contenu en ligne.
12. Si une commune fait le choix de diffuser les séances publiques sur son site internet, il lui incombera de veiller à la qualité de l'éventuel sous-traitant auquel elle fera appel pour l'utilisation du système de vidéo visé (« live streaming ») et d'enregistrement audiovisuel. L'Autorité rappelle dans ce contexte l'article 28 du RGPD qui impose notamment au responsable du traitement de contrôler les opérations du sous-traitant.
13. Si une commune décide de diffuser les séances publiques du conseil communal sur un site internet, autre que le sien, en capacité de prévoir cette diffusion (tel que, par exemple, YouTube), l'Autorité rappelle l'article 26 du RGPD qui est applicable aux responsables conjoints du traitement. Pour les conséquences pratiques en la matière, il est renvoyé à la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD⁸.

⁸ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0., définies par le Comité Européen de la Protection des Données, adoptées le 7 juillet 2021 (https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf). Il faudra ainsi notamment définir de manière transparente qui des différentes entités est responsable pour répondre aux personnes concernées qui exercent les droits qui leur sont conférés dans le cadre du RGPD (cela ne porte en effet pas préjudice au fait que conformément à l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans le cadre du RGPD vis-à-vis de chacun des responsables conjoints du traitement).

II.4. Délai de conservation des données

14. 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.
15. La proposition ne prévoit pas de délai de conservation des enregistrements des séances publiques du conseil communal mais précise que ces enregistrements sont consultables pour une « durée minimale de deux ans ».
16. Interrogé quant à la raison d'être de la fixation d'une telle durée, l'attaché parlementaire a répondu qu'« *il s'agit de l'intérêt des citoyens avant tout chose. Garder une trace de ce qui a été dit dans les deux ans est selon nous toujours utile.* »
17. L'Autorité en prend acte. Il conviendrait de **modifier la proposition** afin que celle-ci détermine la **durée maximale** (et non minimale) pendant laquelle l'enregistrement audiovisuel des séances publiques peut être consulté et précise qu'au terme de cette période, il sera supprimé. Il conviendrait également de **compléter l'Exposé des motifs** avec la justification du caractère nécessaire (et non utile) de la durée de conservation déterminée au regard de la finalité poursuivie, à savoir assurer une publicité active maximale desdites séances. L'Autorité recommande, en particulier, de justifier le caractère nécessaire de la conservation des enregistrements audiovisuels des séances publiques du conseil communal au regard de l'obligation incombant audit conseil de publier sur le site internet de la commune le procès-verbal desdites séances⁹.

II.5. Remarques supplémentaires

18. L'Autorité constate que la proposition prévoit une délégation au profit du Gouvernement dès lors qu'elle prévoit, en substance, qu'il « *détermine les caractéristiques techniques de ces enregistrements afin d'assurer leur accessibilité* ».
19. L'Autorité souligne que l'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée. Dans ce contexte, une délégation au Gouvernement wallon « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution*

⁹ Voir l'article L1122-14, §4, dernier alinéa du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*.

de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »¹⁰. Il s'ensuit que la détermination des caractéristiques techniques des enregistrements audiovisuels des séances publiques (ainsi que du système de vidéo visé au moyen duquel lesdites séances seront retransmises en direct (« live streaming »)) peut être confiée au Gouvernement pour autant que les finalités, les personnes concernées et le délai de conservation soient fixés dans la proposition.

20. L'Autorité en profite pour indiquer que l'assistance à une séance publique du conseil communal qui est retransmise en direct ou en différé doit présenter un **équivalent fonctionnel adéquat** au caractère public des séances du conseil communal en présence physique, en ce qui concerne la vérification de l'identité des citoyens qui souhaitent visionner lesdites séances. Ainsi, l'assistance à une séance publique du conseil communal par le biais d'une diffusion en « live streaming » au moyen d'un lien de connexion à la vidéo ou par le biais d'une diffusion différée au moyen d'un lien de connexion à l'enregistrement audiovisuel ne devrait pas engendrer de vérification de l'identité des personnes souhaitant assister à une séance publique par ce biais¹¹.

21. Par ailleurs, **prévoir une interdiction légale de l'enregistrement** des séances publiques du conseil communal, par toute personne assistant auxdites séances, en présentiel ou à distance ainsi qu'une **interdiction de faire des copies de l'enregistrement audiovisuel**, paraît approprié afin de pallier au risque d'utilisation des données à caractère personnel des personnes filmées (l'image et la voix des bourgmestres, échevins et conseillers communaux) de manière abusive ou à des fins malveillantes. Afin de garantir l'effectivité de telles interdictions, il est indiqué d'assortir celle-ci d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive. De plus, étant donné que le risque d'enregistrement illicite des séances publiques retransmises en « live streaming » ou de faire des copies illicites de l'enregistrement audiovisuel desdites séances semble plus important dans ces circonstances, il est indiqué, à titre de bonne pratique, d'imposer que le bourgmestre répète au début de chaque séance publique les règles sur l'interdiction d'enregistrement des séances publiques ou de faire des copies de l'enregistrement audiovisuel de celles-ci.

¹⁰ Voir notamment Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; et l'avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

¹¹ Voir en ce sens l'avis n° 07/2023 du 20 janvier 2023 relatif à un avant-projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, point 13.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité invite le demandeur à :

- 1.** compléter l'article 1^{er} de la proposition afin d'y prévoir la finalité des traitements de données envisagés (**cons. n° 6**) ;
- 2.** préciser que la diffusion en direct desdites séances aura lieu par le biais d'un système de vidéo qui permet la retransmission en direct de manière unilatérale (« live streaming ») (**cons. n° 7**) ;
- 3.** mentionner les (catégories de) personnes concernées dont l'image et la voix seront transmises par le biais du système de vidéo visé (« live streaming ») et enregistrées (**cons. n° 9**) ;
- 4.** prévoir que si les prises de vue ne sont pas des plans larges du conseil communal, le mouvement de la caméra doit être réalisé de manière tel qu'il est limité à la personne qui prend la parole et à ne pas transformer la séance publique du conseil communal en forme de spectacle, (**cons. n° 10**) ;
- 5.** déterminer la durée maximale (et non minimale) pendant laquelle l'enregistrement audiovisuel des séances publiques peut être consulté et préciser qu'au terme de cette période, il sera supprimé (**cons. n° 17**) ;
- 6.** compléter l'Exposé des motifs avec la justification du caractère nécessaire (et non utile) de la durée de conservation déterminée au regard de la finalité poursuivie (**cons. n° 17**) ;
- 7.** prévoir une interdiction légale de l'enregistrement des séances publiques du conseil communal, par toute personne assistant auxdites séances, en présentiel ou à distance ainsi qu'une interdiction de faire des copies de l'enregistrement audiovisuel et assortir ces interdictions d'une sanction (**cons. n° 21**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice