



**Avis n° 62/2024 du 27 juin 2024**

**Objet : Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'améliorer la démocratie participative au niveau local (CO-A-2024-160)**

**Mots clés :** *Constitution de commissions délibératives et de conseils citoyens – Tirages au sort – Niveau de représentativité – Gestion des utilisateurs et des accès – Signature électronique – Clause d'information – Délai de conservation*

**Introduction :**

Il s'agit d'une proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'améliorer la démocratie participative au niveau local. La proposition de décret vise à répondre à trois objectifs :

- Permettre aux communes qui le souhaitent de créer un conseil citoyen, composé exclusivement de citoyens tirés au sort, ou des commissions délibératives, composées à la fois de citoyens tirés au sort et de conseillers communaux, en vue, notamment, de formuler des recommandations sur des enjeux communaux ;
- Améliorer et renforcer le mécanisme de la consultation populaire communale ;
- Instaurer un droit d'initiative citoyenne dans les communes wallonnes.

L'Autorité a déjà été amenée à se prononcer sur ces thématiques dans plusieurs avis. Cependant, elle constate que certaines de ses remarques antérieures n'ont pas été prises en compte lors de la rédaction de la proposition de décret.

Lors de l'examen de cette proposition, l'Autorité a principalement des commentaires sur :

- Les modalités envisagées pour la réalisation des tirages au sort nécessaires à la constitution des assemblées délibératives et des panels citoyens ;
- La détermination des critères auxquels il pourra être recouru en vue de sélectionner les participants aux commissions délibératives et panels citoyens et le niveau de représentativité exigé pour chaque critère choisi ;

- Les modalités et les mesures de sécurité à mettre en place pour collecter les signatures des déclarations de soutien des consultations populaires ;
- L'absence de détermination des durées de conservation.

Pour une liste exhaustive des observations, se rapporter aux conclusions ([dispositif](#), pp. 15-16)

Le Service d'autorisation et d'avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman 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 l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur de l'Autorité selon lequel les décisions du Service d'autorisation et d'avis sont adoptées à la majorité des voix ;

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

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

Vu la demande d'avis d'André Frederic, Président du Parlement de Wallonie (ci-après « le Président » ou « le demandeur »), reçue le 26 avril 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 5 juin 2024 ;

Émet, le 27 juin 2024, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le Président du Parlement de Wallonie a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'améliorer la démocratie participative au niveau local (ci-après dénommée « **la proposition** » ou « **le projet** »).
2. Tout d'abord, cette proposition développe la démocratie participative au niveau local en offrant, aux communes qui le souhaitent, la possibilité de créer un **conseil citoyen**, composé exclusivement de citoyens tirés au sort, ou des **commissions délibératives**, composées à la fois de citoyens tirés au sort et de conseillers communaux. Pour ce faire, les auteurs de la proposition entendent modifier le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après dénommé « **CDLD** ») afin d'établir un cadre légal permettant aux communes wallonnes d'organiser les commissions délibératives et les conseils citoyens.
3. Il ressort de l'exposé des motifs que l'instauration d'un conseil citoyen permanent pourra *« permettre l'expression d'avis ou de recommandations aux élus communaux, en complément des dynamiques participatives déjà développées sur base volontaire au niveau communal. La mise en place de commissions délibératives pourra permettre, quant à elle, de manière plus ponctuelle, de réfléchir à une thématique communale spécifique entre conseillers communaux et citoyens tirés au sort »*.
4. Ensuite, le projet entend également instaurer **un droit d'initiatives citoyennes** dans les communes wallonnes qui offrirait la possibilité aux citoyens d'être directement à l'origine des décisions prises par les élus communaux. Cette initiative donne le droit aux citoyens, pour autant qu'ils soient soutenus par un nombre minimum d'habitants de la commune, de demander à une assemblée d'élus d'étudier une nouvelle législation.
5. Pour terminer, le projet vise à améliorer et renforcer le mécanisme de **la consultation populaire communale**. Il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs du projet ont retenu plusieurs champs d'amélioration, *« en particulier au niveau du seuil de signatures à recueillir, de la méthode de collecte de celles-ci ainsi que, plus encore, au niveau de la formulation de questions et de l'obligation pour la commune d'organiser la consultation populaire dès lors que 10% de la population soutient la demande et que la formulation de la question répond à certaines balises »*
6. L'Autorité rappelle qu'elle a **déjà été amenée** à se prononcer sur des projets de normes relatives à la création de commissions composées, en tout ou en partie, de citoyens tirés au sort :

- Avis n°124/2020 du 27 novembre 2020 ;
- Avis n°145/2021 du 10 septembre 2021 ;
- Avis n°15/2022 du 21 janvier 2022 ;
- Avis n°160/2022 du 19 juillet 2022.

7. A toutes fins utiles, l'Autorité **renvoie à ces avis**.

## II. Examen de la demande d'avis

8. L'Autorité rappelle que toute réglementation qui prévoit ou implique la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel doit être **suffisamment claire et précise** pour qu'à sa lecture les personnes concernées puissent appréhender, **de manière prévisible**, les traitements qui seront faits de leurs données.
9. En outre, l'Autorité rappelle également que tout traitement de données à caractère personnel constitue une **ingérence** dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, laquelle **n'est admissible que** si elle **est nécessaire<sup>1</sup> et proportionnée<sup>2</sup>** à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit. Dans la suite de cet avis, l'Autorité va examiner dans quelle mesure l'avant-projet de loi rencontre ces exigences.

### A. Conditions de participation des citoyens pour siéger au sein d'une commission délibérative ou d'un conseil citoyen

10. L'article 1<sup>er</sup>, §3, alinéa 2 du projet fixe les **conditions** que doivent rencontrer les personnes qui peuvent être invitées à siéger au sein d'une commission délibérative. Cet article prévoit que *« seuls peuvent être invités à participer à la commission délibérative les habitants de la commune :*
- 1° âgés de seize ans accomplis ;*
  - 2° ne faisant pas l'objet d'une condamnation ou d'une décision entraînant, aux élections communales, l'exclusion ou la suspension du droit de vote ;*

<sup>1</sup> Pour rappel, le principe de nécessité requiert, non seulement, d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi, mais aussi de déterminer si ce traitement tel qu'il est envisagé constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif.

<sup>2</sup> Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

*3° n'exerçant aucun des mandats ou fonctions [listés dans la disposition en projet] ;*

*4° ne se trouvant pas dans une situation manifeste de conflit d'intérêts ;*

11. L'article 2, §2 du projet<sup>3</sup> fixe des **conditions similaires** pour les personnes qui peuvent être invitées à siéger au sein du conseil citoyen.
12. Mis à part la notion de « conflit d'intérêt » qui mérite d'être définie par souci de prévisibilité de la norme et des traitements de données que cette vérification d'absence de conflit d'intérêt et/ou de déclarations préalable d'intérêt devra générer<sup>4</sup>, l'Autorité n'a **pas de remarque particulière** concernant les conditions de participation. Elles sont déterminées d'une façon **suffisamment claire et précise** pour qu'à leur lecture, les personnes concernées **soient en mesure d'appréhender de façon prévisible les traitements** de données à caractère personnel qui devront être réalisés pour veiller au respect de ces conditions. En outre, ces conditions sont **nécessaires et proportionnées** à l'objectif poursuivi.
13. Cependant, l'Autorité constate que le projet est **muet** quant à la **période** endéans laquelle ces **conditions de participation doivent être remplies**. Interrogé à ce sujet, le délégué du Président a répondu « *qu'il est proposé de se référer à ce que l'article L.1122-5, §2 du CDLD prévoit pour les conseillers communaux, à savoir que les conditions de participation doivent être remplies pendant toute la durée de la commission délibérative ou du conseil citoyen. Les articles 1 et 2 de la proposition de décret seront modifié en ce sens* ». L'Autorité en prend note.
14. Si la proposition de décret est modifiée afin d'imposer aux participants de remplir les conditions de participation durant toute la durée des travaux de la commission ou du conseil citoyen, il conviendra de prévoir une **obligation, à charge des citoyens** siégeant dans la commission délibérative ou le panel citoyen, de **prévenir, dans les plus brefs délais**, le conseil communal s'ils ne **remplissent plus une des conditions** de participation durant les travaux de la commission délibérative ou du panel citoyen. Afin de garantir la qualité des données, le projet **devra intégrer cette obligation**.

## **B. Organisation des tirages au sort pour constituer les commissions délibératives ou les conseils citoyens**

<sup>3</sup> Le paragraphe 2 de cette disposition est rédigée comme suit :

« *Seuls peuvent être invités à participer au conseil citoyen tiré au sort les habitants de la commune :*

*1° âgés de seize ans accomplis ;*

*2° ne faisant pas l'objet d'une condamnation ou d'une décision entraînant, aux élections communales, l'exclusion ou la suspension du droit de vote ;*

*3° n'exerçant aucun des mandats ou fonctions [listés dans la proposition en projet] »*

<sup>4</sup> Le cas échéant, lesdits traitements devront également faire l'objet d'un encadrement légal adéquat.

15. L'article 1<sup>er</sup>, §1 du projet prévoit que la commission délibérative est composée de conseillers communaux et de citoyens tirés au sort. Le règlement d'ordre intérieur visé à l'article L.1122-18 du CDLC<sup>5</sup> organise ce tirage au sort. La proposition de décret prévoit que deux tirages au sort successifs sont organisés, *« dont le premier sélectionne un échantillon de personne parmi les habitants de la commune répondant aux conditions visées au paragraphe 3, alinéa 2, et dont le deuxième sélectionne, parmi les personnes qui ont marqué leur accord dans le premier échantillon, des personnes au moyens de critères assurant une sélection diverse et équilibrée, au moins en termes de genre, d'âge, de niveau de formation et de répartition géographique sur le territoire de la commune »*
16. L'article 2, §1<sup>er</sup> du projet<sup>6</sup> prévoit une procédure **similaire** pour les tirages au sort des membres du conseil citoyen.
- i) *A propos du premier tirage au sort nécessaire à la composition de l'assemblée délibérative ou du conseil citoyen*
17. La proposition de décret est **muette** quant à **l'autorité qui procède au tirage au sort** nécessaire à la constitution de la commission délibérative et du panel citoyen. Interrogé à ce sujet, le délégué du Président a répondu que *« concernant le tirage au sort des participants, nous proposons de suivre la pratique du Parlement wallon en ce qui concerne le tirage au sort des membres des commissions délibératives. De cette manière, il revient aux communes d'effectuer une demande au Registre national afin que celui-ci organise le premier tirage au sort »*.
18. Tout d'abord, l'Autorité relève que le **Registre national**, en tant que source authentique des données à caractère personnel nécessaires, constitue **la source pertinente** de données à utiliser pour le tirage au sort et ce, afin d'assurer un traitement de **données de qualité et à jour**<sup>7</sup>. Il convient toutefois de **veiller de mettre à sa disposition** les données complémentaires dont dispose la commune qui sont nécessaires pour la réalisation de ce tirage au sort, à savoir la liste des personnes judiciairement exclues ou suspendues du droit de vote pour la période requise.

<sup>5</sup> Cette disposition prévoit l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur par le conseil communal.

<sup>6</sup> L'article 2, §1<sup>er</sup>, alinéa 4 du projet est rédigée comme suit :

*« Le règlement d'ordre intérieur visé à l'article L.1122-18 organise le tirage au sort des membres du conseil citoyen en deux tirages au sort successifs, dont le premier sélectionne un échantillon de personnes parmi les habitants de la commune répondant aux conditions du paragraphe 2, alinéa 2, et dont le deuxième sélectionne, parmi les personnes qui ont marqué leur accord dans le premier échantillon, des personnes au moyen de critères assurant une sélection diversifiée et équilibrée, au moins en termes de genre, d'âge, de niveau de formation et de répartition géographique sur le territoire de la commune »*

<sup>7</sup> Voir en ce sens l'avis n°124/2020 du 27 novembre 2020, cons. 10.

19. A des fins de sécurité juridique, il importe que la proposition de décret précise **explicitement** dans son dispositif que ce sont **les services du Registre national qui se chargeront du premier tirage au sort**. En outre, le projet doit prévoir que l'utilisation des données du Registre national **a pour finalité la réalisation du tirage au sort** nécessaire à la constitution de l'assemblée délibérative et du conseil citoyen et que la liste des personnes exclues/suspendues du droit de vote sera également à cet effet mise à disposition par la commune.
20. Les articles 1<sup>er</sup>, §1 et 2, §1 du projet doivent être adaptés en conséquence et **préciser les données pertinentes et nécessaires** concernant les personnes tirées au sort qui devront être **mises à disposition des services des communes** (à priori uniquement leur nom, prénom, genre, adresse de résidence principale et le cas échéant, la date de naissance) étant donné que ces derniers se verront remettre des listes de personnes qui répondent aux critères d'échantillonnage requis.
21. Concernant la **date de naissance** des personnes, l'Autorité estime qu'elle pourra être mise à disposition du conseil communal sous forme **agrégée** (uniquement l'année de naissance ou la tranche d'année dans laquelle la personne est née), étant donné que cette **information suffit pour assurer la représentativité** au niveau de l'âge.

*ii) Quant au deuxième tirage au sort organisé pour constituer la commission délibérative ou le panel citoyen*

22. Il ressort des informations complémentaires que *« le second tirage au sort sera également opéré sur le modèle des commissions délibératives du Parlement wallon, pour lesquelles il est prévu qu'un comité d'expert, appelé comité d'accompagnement, se charge du second tirage au sort, en fonction des critères prévus. La proposition de décret sera donc complétée afin de créer ce comité d'expert au niveau régional, chargé d'aider les communes lors de la seconde phase des tirages au sort »*.
23. L'Autorité n'a **pas d'objection** à ce que le second tirage au sort soit réalisé par ce comité d'expert, **pour autant que la méthode d'échantillonnage** qu'il utilise corresponde aux **critères requis pour garantir un tirage au sort indépendant, sans biais et transparent**. En effet, l'Autorité a déjà souligné dans ses avis précédents<sup>8</sup> que pour assurer la qualité de ce deuxième tirage au sort et, par conséquent, la qualité des données à caractère personnel traitées dans ce cadre, il importe que le projet impose **expressément** qu'il soit réalisé de manière **indépendante** et au moyen d'une technique qui **assure le caractère**

<sup>8</sup> Sur ce point, il renvoyé aux considérant 18 et 19 de l'avis 124/2020 de 27 novembre 2020 et aux considérants 8 et 13 de l'avis n°145/2021 du 10 septembre 2021.

**équitable** de la sélection, **l'absence de biais** dans la méthode de sélection utilisée et enfin, le **caractère public de l'algorithme de sélection** utilisé.

24. La proposition de décret prévoit que le groupe final des citoyens tirés au sort devra être composé de manière équilibrée **au moins** en termes non seulement de **genre, d'âge, de répartition géographique** mais également **de niveau de formation**.
25. A ce sujet, l'Autorité relève qu'il est **mathématiquement impossible** d'avoir en même temps **une sélection représentative grâce à une sélection aléatoire** (même chance pour chaque personne d'être sélectionnée) et un groupe qui contient, par construction, **une diversité de profils** (âge, genre, géographique, niveau d'éducation).
26. Le biais introduit risque d'être particulièrement fort lorsque le groupe contient peu de personnes, comme cela sera le cas au niveau communal, et de nombreux critères. A titre d'exemple, si l'on prend en compte 2 genres, 4 catégories d'âge, 6 régions géographiques et 3 niveaux de formation, il y a déjà 144 sous-groupes possibles.
27. L'Autorité recommande donc fortement que le législateur requiert d'une part que, **le niveau de représentativité de chaque sous-catégorie** dans le groupe final de citoyens sélectionnés **soit uniquement suffisamment bon** et que, d'autre part, les **communes** : a) **limitent le nombre de critères utilisés à ce qui est strictement nécessaire**, b) **calculent le biais** introduit par les critères par rapport à une sélection aléatoire et, dans un souci de transparence démocratique, **publient la méthode de calcul et les biais qui en résultent**.
28. Par exemple, pour mesurer les biais, les communes pourraient calculer et publier pour chaque groupe de personnes (e.g. femme, 40-50 ans, habitant dans une région géographique), la probabilité pour une personne de ce groupe d'être sélectionnée. Une fois comparée à la probabilité aléatoire (uniforme), cette probabilité donnera à tout à chacun la possibilité d'évaluer le biais de sélection introduit par les critères.
29. L'information relative au niveau de formation des personnes souhaitant participer à une commission délibérative ou au conseil citoyen devra nécessairement faire l'objet **d'une collecte directe auprès des personnes invitées** étant donné que le Registre national ne dispose pas de cette information et qu'il n'existe pas de source authentique reprenant cette information sur la population. La **lettre d'invitation à la participation** d'une commission délibérative ou d'un conseil citoyen devra donc solliciter cette information **directement des personnes invitées**.
30. Une attention **particulière** devra être apportée à la **redaction du courrier** d'invitation afin d'assurer que le **consentement des personnes** concernées soit **libre, spécifique, éclairé**



**et univoque**<sup>9</sup>. L'Autorité recommande également que **tous les critères de représentativité** de l'échantillon final des personnes à constituer **soient précisés dans ce courrier d'invitation**.

31. En outre, l'Autorité a interrogé le demandeur sur les **autres critères** envisagés pour la sélection des personnes concernées. Celui-ci a répondu que « *l'idée derrière les termes au moins est de laisser la possibilité aux communes de préciser certains autres critères qui pourraient s'avérer pertinents en fonction du sujet traité. Ces critères seraient, en tout état de cause, fixés dans le règlement communal qui organise la commission délibérative ou le conseil citoyen* ».
32. Bien que l'Autorité comprenne qu'il faille laisser aux communes une certaine marge pour définir ces autres critères, elle attire l'attention du demandeur sur le fait qu'eu égard aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés par les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, il **incombe de préciser** dans la proposition de décret **tous les critères** auxquels il sera recouru en vue de la composition des commissions délibératives ou des panels citoyens. Si l'auteur de la proposition entend permettre aux communes d'utiliser un ou plusieurs critères supplémentaires, **il convient de les inscrire dans le dispositif du projet**.
33. Toutefois, conformément à ce qu'elle a déjà relevé dans ses avis n°15/2022 et 160/2022, l'Autorité rappelle que<sup>10</sup> :
- « - *Premièrement, ces critères pertinents ne pourront en toute hypothèse constituer des ou être établis sur la base de catégories particulières de données à caractère personnel visées aux articles 9 et 10 du RGPD ;*
- *Deuxièmement, notamment afin d'éviter tout biais, il importera de limiter au minimum le nombre de critères pertinents additionnels éventuellement retenus, sauf à rapidement risquer de biaiser la composition de la commission ou du conseil citoyen concernés ;*
- *Troisièmement enfin, l'Autorité rappelle que l'Assemblée reste libre par ailleurs, dans un autre contexte, d'inviter directement des personnes qui seraient dans des situations spécifiques ou disposeraient d'expertises particulières, en vue de les entendre si elle souhaite obtenir des opinions particulières* »
34. En tout état de cause, les mots « au moins » **doivent être supprimés** de l'article 1<sup>er</sup>, §1, alinéa 3.

iii) *Durée de conservation des données collectées dans le cadre de l'organisation de commissions délibératives et de panels citoyens*

<sup>9</sup> L'article 4, 11) du RGPD définit le consentement comme « *toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que les données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* »

<sup>10</sup> Dans ce sens, voir les avis n°15/2022 du 21 janvier 2022, cons. 10 et 160/2022 du 19 juillet 2022, cons. 43.

35. 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.
36. La proposition de décret **ne prévoit pas de délai** de conservation des données nécessaires à la constitution des commissions délibératives et des panels citoyens. Interrogé à ce sujet, le délégué du Président a proposé un délai de conservation des données **de trois mois** après la fin de la mission de la commission ou du conseil concerné<sup>11</sup>. L'Autorité considère que ce délai est **adéquat**, ce délai permettant d'accomplir les éventuelles dernières formalités administratives. Il **convient d'adapter en conséquences les dispositions du projet**.

### C. Droit d'initiatives citoyennes et consultation populaire communale

37. La mise en place d'initiatives citoyennes et de consultations populaires nécessite le traitement de données similaires, à savoir les nom, prénoms, date de naissance et domicile des personnes à l'initiative de ces démarches et des personnes qui les soutiennent. La seule différence entre ces procédés réside dans le fait que pour la consultation populaire, les signatures des demandeurs et des habitants qui soutiennent la consultation populaire sont également traitées.
38. L'article 3 du projet prévoit que *« tout habitant d'une commune de Wallonie, de seize ans accomplis, dispose, aux conditions fixées par le présent article, d'un droit de soumettre un point au débat et au vote du conseil communal de sa commune »*. Pour être recevable, le point soumis au débat doit être adressé par écrit au collège communal ou via le site internet de la commune. Ce point doit, notamment, indiquer l'identité, l'adresse et la date de naissance du demandeur et des habitants qui soutiennent l'initiative.
39. L'article 16, §1<sup>er</sup> de la proposition prévoit que *« la demande de consultation populaire n'est recevable que pour autant qu'elle soit introduite au moyen d'un formulaire sous format papier ou électronique mis à la disposition par la commune et qu'elle comprenne, outre le nom de la commune et la reproduction de l'article 196 du Code pénal, les mentions suivantes :*  
*1° la ou les questions qui font l'objet de la consultation proposée ;*  
*2° le nom, les prénoms, la date de naissance et le domicile de chacun des signataires de la demande ;*

---

<sup>11</sup> Il ressort des informations complémentaires reçues que pour déterminer le délai de conservation, le demandeur s'est basé sur le décret du 20 janvier 2022 relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort.

*3° le nom, les prénoms, la date de naissance et le domicile des personnes qui prennent l'initiative de demander la consultation populaire »*

*i) Traitement des données à caractère personnel des demandeurs et des habitants qui soutiennent l'initiative ou la consultation populaire*

40. Il ressort de l'économie du texte du projet que les données sont traitées afin de permettre aux autorités communales d'examiner si la demande d'initiative citoyenne ou de consultation populaire **est soutenue par un nombre suffisant d'habitants de la commune âgés de 16 ans accomplis pour atteindre les seuils fixés** par la proposition.

41. L'Autorité considère qu'une telle finalité est **explicite, légitime et déterminée**.

42. L'Autorité estime que les **données** qui sont traitées sur pied des articles 3 et 16 du projet sont bien **adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire** afin de permettre au collège communal d'examiner si les demande d'initiative citoyenne ou de consultation populaire sont soutenues par un nombre suffisant d'habitants de la commune, âgés de 16 ans accomplis.

43. Néanmoins, afin d'améliorer la prévisibilité de la notion d'identité reprise à l'article 3, le projet devrait **préciser les données visées par ce terme**, à savoir les nom et prénom(s) des personnes concernées.

44. L'Autorité rappelle<sup>12</sup> que les données à caractère personnel figurant dans une **déclaration de soutien** à une initiative citoyenne ou à une consultation populaire **peuvent révéler les opinions politiques des personnes concernées** ; ce qui constitue des données appartenant à une **catégorie particulière** de données au sens de l'article 9 du RGPD.

45. Par conséquent, la proposition de décret doit **encadrer de manière adéquate** les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la vérification de la recevabilité des déclarations de soutien à une initiative citoyenne ou à une consultation populaire ainsi qu'à leur collecte et stockage sécurisé. En vertu de l'article 9.2. g) du RGPD, le traitement de ce type de données à caractère personnel requiert en effet l'adoption d'une **disposition légale proportionnée prévoyant des mesures appropriées et spécifiques** pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées.

*ii) Quant à la collecte des initiatives citoyennes*

---

<sup>12</sup> Voir en ce sens l'avis n°145/2021 du 10 septembre 2021, cons. 19 et 20.

46. L'article 3 de la proposition de décret précise que « *pour être recevable, le point soumis au débat doit être adressé par écrit au collège communal ou via le site internet de la commune* ». A toutes fins utiles, si les communes mettent à disposition des citoyens une partie de leur **site web** afin qu'il puisse être utilisé **comme système de collecte en ligne des déclarations de soutien** à une initiative citoyenne, l'Autorité recommande la mise en place d'un **système adéquat de gestion des utilisateurs et des accès** à ce système afin de garantir que **seuls** les citoyens dûment authentifiés et qui répondent aux critères d'âge et de domiciliation soutiennent l'initiative.

47. Par ailleurs, la proposition de décret devra également **prévoir des mesures afin de garantir la sécurité des données des personnes soutenant l'initiative citoyenne**. A ce sujet, l'Autorité renvoie à ses développements concernant les mesures à mettre en place lors de la collecte et la vérification des signatures de soutien à la consultation populaire (cf. considérants 45 et suivant).

*iii) Quant à la collecte et la vérification des signatures de soutien à la consultation populaire*

48. Dans le cadre des consultations populaires, l'article 16, §2 du projet prévoit que « *le Gouvernement met à la disposition des habitants et des communes une plateforme en ligne permettant de recevoir les signatures de manière électronique. Les initiateurs de la consultation populaire visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la commune peuvent librement utiliser soit la plateforme en ligne permettant de recevoir les signatures de manière électronique, soit le formulaire papier, soit les deux* »

49. Pour la collecte par voie **électronique** des signatures de soutien à la consultation populaire, l'Autorité recommande d'utiliser un système qui **préserve l'anonymat des signataires** : il existe des **protocoles** de système de pétition anonyme utilisant la carte d'identité électronique qui permettent d'assurer la détection automatique des signatures en double<sup>13</sup>. L'Autorité recommande **d'imposer dans la proposition de décret que la collecte par voie électronique des signatures des déclarations de soutien se fasse par le biais de ce type de protocole**<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A ce sujet, voir C. Diaz, E. Kosta, H. Dekeyser, M. Kohlweiss et G. Nigusse, « Privacy preserving electronic petitions », disponible à sur <https://www.microsoft.com/en-us/research/wp-content/uploads/2016/02/main-57.pdf>

<sup>14</sup> Si toutefois un système mixte, permettant un soutien à une proposition de consultation populaire, en ligne et sous format papier, est envisagé, une levée de l'anonymat devra être assurée pour vérifier l'absence de doublon et ce, uniquement par le ou les agents nominativement mandatés à cet effet par la commune et uniquement pendant le laps de temps nécessaire pour la réalisation de cette vérification.

50. Pour la collecte des signatures sous format **papier**, il est notamment indiqué d'imposer l'usage d'un **formulaire type** pour ces déclarations de soutien, lequel devra **limiter la collecte** aux seules données à caractère personnel **nécessaires et pertinentes à l'identification** des personnes signataires.
51. Si les auteurs du projet **ne suivent pas** la recommandation de l'Autorité d'imposer l'utilisation d'un protocole préservant l'anonymat des signataires pour la collecte en ligne des signatures des déclarations de soutien, il leur est recommandé de réaliser **une analyse d'impact pour évaluer quel niveau de signatures est requis en l'espèce pour les signatures de déclaration de soutien**. Il convient, selon l'Autorité, d'imposer dans la proposition de décret, pour toutes les signatures électroniques des déclarations de soutien, **au minimum l'usage d'une signature avancée** au sens de l'article 3.11 du Règlement eIDAS<sup>15</sup>.
52. A titre de mesure de sécurité au sein de la commune, l'Autorité recommande la mise en place d'un **système de gestion des utilisateurs et des accès** permettant de s'assurer que **seuls les agents communaux identifiés de façon certaine et dont l'identité a été vérifiée par un processus d'authentification accéderont aux seules parties de l'espace numérique auxquelles ils ont le droit d'accéder au vu de leur fonction**. Le Gouvernement doit être chargé par le décret de prendre les **mesures techniques et organisationnelles appropriées** afin de rencontrer cette exigence. Au sein du secteur public, l'Autorité préconise l'utilisation d'une méthode d'authentification forte telle que le module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent<sup>16</sup>, qui offre un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8.2, c) du Règlement eIDAS.

*iv) Informations des personnes dont les données sont collectées*

53. Il est indiqué de prévoir que le formulaire devra contenir une **clause d'information** à l'attention des personnes dont les données sont collectées qui reprend les **informations requises en vertu de l'article 13 du RGPD**. Les mentions suivantes devront y figurer : le nom et l'adresse du responsable du traitement, les coordonnées du délégué à la protection des données, les finalités concrètes et opérationnelles de la collecte de données ainsi que la base juridique du traitement auquel les données sont destinées, les éventuels destinataires ou catégories de destinataires des données, l'existence des différents droits conférés par le RGPD aux personnes concernées, le caractère obligatoire ou non de la communication de données ainsi que les conséquences d'un défaut de communication, la durée de conservation des

---

<sup>15</sup> Règlement n°910/2014 du Parlement et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

<sup>16</sup> L'utilisation de l'eID ou d'Itsme peuvent être envisagées comme moyen d'authentification. En effet, l'Autorité rappelle que la Belgique a notifié l'eID et Itsme comme schémas d'identification électronique offrant un niveau élevé de garantie au sens de l'article 8.2., c) du Règlement eIDAS.

données à caractère personnel collectées ou les critères utilisés pour déterminer cette dernière, le droit d'introduire une réclamation auprès de l'APD et le cas échéant, l'existence d'une prise de décision automatisée (y compris le profilage, visé à l'article 22 du RGPD) et les informations concernant sa logique sous-jacente ainsi que l'importance et les conséquences prévues de cette prise de décision automatisée pour les personnes concernées.

54. Il est recommandé que le **délégué à la protection des données de la commune soit associé** à l'élaboration de ce formulaire.

v) *Délai de conservation des données collectées*

55. **Aucune durée de conservation** des données collectées dans le cadre du droit d'initiative citoyenne n'est prévu dans la proposition de décret. L'Autorité insiste pour que le délai de conservation soit **repris dans le projet, ou du moins les critères sur la base desquels ce délai peut être déterminé**. L'Autorité recommande de détruire les données du demandeur et des habitants qui soutiennent l'initiative dès lors que la **question de recevabilité** de l'initiative est tranchée par le collège communal et que **des recours ne sont plus possible**.

56. L'Autorité relève également **qu'aucune durée de conservation** des données à caractère personnel collectées par le biais du formulaire de demande **de consultation populaire** n'est déterminée. Le demandeur **doit compléter la proposition et prévoir une durée de conservation adéquate**. A ce sujet, l'Autorité recommande d'avoir égard au délai de prescription **des recours endéans lesquels la validité des consultations populaires peut être remise en cause**.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité estime qu'il convient de :**

- Définir la notion de « conflit d'intérêt » reprise dans les conditions que doivent rencontrer les personnes qui peuvent être invitées à siéger au sein d'une commission délibérative ou d'un conseil citoyen (cons. 12) ;
- Modifier les articles 1 et 2 du projet afin d'y préciser que les conditions de participation doivent être remplies durant toute la durée des travaux de la commission délibérative ou du panel citoyen (cons. 13) ;
- Prévoir une obligation à charge des citoyens siégeant dans la commission délibérative ou le panel citoyen de prévenir, dans les plus brefs délais, le conseil communal s'ils ne remplissent plus une des conditions de participation durant les travaux de la commission délibérative ou du panel citoyen (cons. 14) ;
- Préciser dans le projet qu'il revient aux communes d'effectuer une demande au Registre national afin que celui-ci organise le premier tirage au sort (cons. 17) ;
- Préciser les modalités des tirages au sort (cons. 19) ;
- Limiter les données mises à disposition par les services du Registre national aux communes pour constituer les commissions délibératives et les panels citoyens au strict nécessaire (cons. 20 et 21) ;
- Déterminer les critères de qualité requis pour les tirages au sort (cons. 18 et 23) ;
- Dans le cadre du second tirage au sort, veiller à ce que les communes : a) limitent le nombre de critères utilisés à ce qui est strictement nécessaire, b) calculent le biais introduit par les critères par rapport à une sélection aléatoire et, dans un souci de transparence démocratique, publient la méthode de calcul et les biais qui en résultent (cons. 25 à 28) ;
- Adapter le projet de manière telle qu'il reflète que le tirage au sort en vue de la composition de commissions délibératives ou de panels citoyens puisse nécessiter des collectes directes de données à caractère personnel auprès des personnes concernées (cons. 29) ;
- Rédiger le courrier d'invitation à participer à une commission délibérative ou un panel citoyen de manière telle que le caractère libre, spécifique, dûment éclairé et équivoque du consentement des personnes concernées soit assuré (cons. 30) ;
- Préciser tous les critères de représentativité de l'échantillon final des personnes dans le courrier d'invitation (cons. 30) ;
- Déterminer tous les critères auxquels il sera recouru en vue de sélectionner les participants des commissions délibératives ou des panels citoyens. Cela implique, notamment, de supprimer les mots « au moins » des articles 1 et 2 (cons. 32 à 34) ;
- Déterminer la durée de conservation des données collectées pour la constitution et la gestion des commissions délibératives et des panels citoyens (cons. 35 et 36) ;
- Préciser que la notion d'identité vise les données relatives aux nom et prénom(s) des personnes concernées (cons. 43) ;

- Imposer l'utilisation d'un protocole utilisant la carte d'identité électronique tout en préservant l'anonymat des signataires pour la collecte des signatures aux déclarations de soutien par voie électronique (cons. 49) ;
- Si les autorités ne retiennent pas l'utilisation du protocole préservant l'anonymat des signataires, déterminer le niveau de signature électronique requis pour ces déclarations de soutien en ligne (cons. 51) ;
- Imposer au Gouvernement d'adopter des mesures techniques et organisationnelles afin que seules les personnes habilitées à examiner les formulaires de demande d'organisation d'une consultation populaire aient accès à ces données (cons. 52) ;
- Déterminer les durées de conservation des données à caractère personnel collectées par les communes dans le cadre du droit à l'initiative populaire et les demandes de consultation populaire (cons. 55 et 56) ;

### **L'Autorité recommande :**

- Que le délégué à la protection des données de la commune soit associé à l'élaboration du formulaire de demande de consultation populaire afin que l'obligation d'information visée à l'article 13 du RGPD soit correctement appliquée (cons. 53 et 54) ;

Pour le Service d'autorisation et d'avis,

(sé) Cédrine Morlière, Directrice