



## Advies nr. 106/2019 van 5 juni 2019

**Betreft:** Adviesaanvraag met betrekking tot het voorstel van decreet tot wijziging van de artikelen L1141-2, L1141-3, L1141-4 en L1141-9 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie om de volksraadpleging over burgerinitiatieven te vergemakkelijken en te beschermen (CO-A-2019-113).

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26 (hierna de "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)* (hierna "AVG")

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer André Antoine, voorzitter van het Waals Parlement, ontvangen op 4 april 2019;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 5 juni 2019 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De heer André Antoine, voorzitter van het Waals Parlement, (hierna "de aanvrager") heeft op 4 april 2019 het advies gevraagd van de Autoriteit over een voorstel van decreet tot wijziging van de artikelen L1141-2, L1141-3, L1141-4 en L1141-9 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie om de volksraadpleging over burgerinitiatieven te vergemakkelijken en te beschermen (hierna "het voorstel van decreet").
2. Het voorstel van decreet beoogt de wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna "WPDD") teneinde de procedure voor volksraadplegingen over burgerinitiatieven te verbeteren.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

3. De adviesaanvraag slaat enkel op artikel 2 van het voorstel van decreet. De Autoriteit beperkt haar onderzoek tot deze bepaling.
4. Het WPDD voert de mogelijkheid in voor de gemeenten om hun inwoners te raadplegen over materies die tot hun bevoegdheden behoren (artikelen L1141-1 tot L.1141-13). De raadpleging kan worden georganiseerd op eigen initiatief of op vraag van de inwoners. Zo verplicht het WPDD de gemeenten om een volksraadpleging te organiseren als de aanvraag wordt ondersteund door een voldoende aantal inwoners van de gemeente. Het WPDD bepaalt momenteel dat het verzamelen van de nodige handtekeningen ter ondersteuning van een volksraadpleging op burgerinitiatief alleen kan gebeuren op basis van een door de gemeente afgegeven formulier. Artikel 2 van het voorstel van decreet beoogt de mogelijkheid in te voeren om de nodige handtekeningen online te verzamelen. Deze bepaling luidt als volgt:

*"Artikel L1141-3 van hetzelfde wetboek wordt vervangen als volgt (vrije vertaling):*

*« Art. L1141-3. De aanvraag is slechts ontvankelijk indien zij wordt ingediend hetzij door middel van een formulier afgeleverd door de gemeente, of door het verzamelen van handtekeningen online, en zij, naast de naam van de gemeente en de weergave van artikel 196 van het Strafwetboek, de volgende vermeldingen bevat:*

*1° de vraag/vragen die het onderwerp vormen van de voorgestelde raadpleging*

*2° de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats van elk van de ondertekenaars van de aanvraag;*

*3° de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats van de personen die het initiatief nemen om de volksraadpleging aan te vragen.*

*Het in de eerste alinea bedoelde formulier wordt binnen 15 dagen na de aanvraag aan de directeur-generaal toegezonden.*

*De interface voor het online verzamelen van de handtekeningen om een volksraadpleging aan te vragen, wordt ter beschikking van de gemeenten gesteld door de Waalse Regering, die de gebruiksvoorwaarden ervan bepaalt".*

5. Deze bepaling van het voorstel van decreet impliceert een verwerking van persoonsgegevens. Aangezien hier sprake is van gegevens van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, die zullen worden verwerkt met behulp van geautomatiseerde processen, herinnert de Autoriteit eraan dat deze verwerkingen van persoonsgegevens moeten voldoen aan de beginselen van de AVG.

**i) Rechtsgrond(en) van de verwerking**

6. Volgens artikel 6 van de AVG zijn de verwerkingen van persoonsgegevens slechts rechtmatig als deze ten minste steunen op een van de rechtsgronden die zij heeft bepaald.
7. Volgens de Autoriteit kan de gegevensverwerking, gecreëerd door artikel 2 van het voorstel van decreet worden beschouwd als "*noodzakelijk voor de naleving van een wettelijke verplichting die rust op de verwerkingsverantwoordelijke*" (artikel 6.1.c) van de AVG) en/of "*noodzakelijk voor het uitvoeren van een opdracht van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend*" (artikel 6.1.e) van de AVG)
8. Wanneer de rechtsgrondslag voor een verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke opdracht die rust op de verwerkingsverantwoordelijke en/of van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het aan de verwerkingsverantwoordelijke toevertrouwde openbaar gezag, zoals in dit geval, schrijft artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met de artikelen 22 van de Grondwet en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten en fundamentele vrijheden van de Mens (hierna EVRM), voor dat de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking moeten worden opgenomen in een norm van wettelijke rangorde<sup>1</sup>. In principe dient het decreet dus de verwerkingsverantwoordelijke aan te wijzen, de soorten of de categorieën gegevens die worden verwerkt nader te omschrijven evenals de betrokkenen, de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, de doelbinding, de

---

<sup>1</sup> Zie meer bepaald, Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 130/2018 van 28 november 2018, §9; Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 34/2018 van 11 april 2018, §30.

bewaartermijnen, de verwerkingsactiviteiten en -procedures<sup>2</sup>. Zoals het Grondwettelijk hof heeft vastgesteld in zijn constante rechtspraak, belet het legaliteitsbeginsel echter geen delegatie aan de Regering, "*mits de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld*"<sup>3</sup>. De Autoriteit had reeds de gelegenheid om aan deze beginselen te herinneren<sup>4</sup>.

## ii) Aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke

9. Ter herinnering, de verwerkingsverantwoordelijke kan worden gedefinieerd als "*de natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt*" (artikel 4.7 van de AVG). Artikel 4.7 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
  
10. In onderhavig geval wordt in artikel 2 van het voorgestelde decreet niet expliciet aangegeven welke overheid als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd. Artikel L.1141-4 van het WPDD bepaalt echter dat (vrije vertaling) "*meteen na ontvangst van de aanvraag onderzoekt het gemeentecollege of de aanvraag wordt gestaafd door een voldoende aantal geldige handtekeningen*". Het gemeentecollege dient dus te worden beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die op grond van artikel 2 van het voorstel van decreet werden ingezameld. De Autoriteit vraagt dat het voorstel van decreet deze precisering zou toevoegen, onder meer om de uitoefening van de rechten door de betrokkenen, zoals die zijn bepaald in de artikelen 12 tot 22 van de AVG, te vergemakkelijken.
  
11. Overigens, indien na een feitelijk onderzoek van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zou blijken dat de beheerder van de interface die door de Waalse regering ter beschikking van de gemeenten wordt gesteld om online handtekeningen te verzamelen, moet worden beschouwd als een verwerker<sup>5</sup>, herinnert de Autoriteit aan de verplichting om een overeenkomst te sluiten "*die*

<sup>2</sup> Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

<sup>3</sup> Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, § B.7.2.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het Advies van de GBA nr. 34/2018 van 11 april 2018, § 30; Advies van de GBA nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9; Advies van de GBA nr. 161/2018 van 19 december 2018, voor een concreet geval waar een wetgever de bevoegdheid fundeert van de Koning om een verwerking van persoonsgegevens in te voeren.

<sup>5</sup> Voor de definitie van de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke en verwerker", zie de gegevensbeschermingsautoriteit, "Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de

*de verwerker ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke bindt, en waarin het onderwerp en de duur van de verwerking, de aard en het doel van de verwerking, het soort persoonsgegevens en de categorieën van betrokkenen, en de rechten en verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke worden omschreven"* (artikel 28.3 van de AVG).

### **iii) Doeleinde(n) van de verwerking**

12. Volgens artikel 5.1.b) van de AVG moeten de persoonsgegevens worden ingezameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
13. Uit het opzet van de bepaling en de tekst waarin deze is opgenomen, blijkt dat de gegevens worden verwerkt om de gemeentelijke autoriteiten in staat te stellen na te gaan of het verzoek om een volksraadpleging op burgerinitiatief wordt ondersteund door een voldoende aantal geldige handtekeningen.
14. De Autoriteit oordeelt dat een dergelijk doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.
15. De Autoriteit herinnert eraan dat de gegevens die overeenkomstig artikel 2 van het voorstel van decreet aan de bevoegde autoriteit worden doorgegeven, door het gemeentebestuur niet opnieuw mogen worden gebruikt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met de oorspronkelijke doeleinden (artikel 5.1.b) van de AVG).

### **iv) Categorieën van verwerkte gegevens**

16. Overeenkomstig artikel 5.1.c) AVG moeten persoonsgegevens "*toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking“)*".
17. De Autoriteit is van oordeel dat de gegevens die op grond van artikel 2 van het voorgestelde besluit aan de bevoegde autoriteit moeten worden verstrekt, wel degelijk toereikend, ter zake dienend en

---

Verordening

(EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016

betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten ",

[https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen\\_VW\\_OA.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen_VW_OA.pdf).

beperkt tot wat noodzakelijk is, om te kunnen nagaan of de aanvraag voor een volksraadpleging op burgerinitiatief wordt ondersteund door een voldoende aantal geldige handtekeningen.

18. De Autoriteit wenst er echter de aandacht op te vestigen dat alle verwerkte gegevens, met inbegrip van de handtekeningen van de betrokkenen, aan een kwaliteitsvereiste moeten voldoen. Met andere woorden, de gebruikte elektronische handtekening moet kwalitatief van hoog niveau zijn. De Autoriteit wijst er in dit verband op dat het handtekeningcertificaat van de elektronische identiteitskaart (e-ID) en het certificaat dat op een drager van het type e-token wordt afgegeven, worden beschouwd als "gekwificeerd" in de zin van de Europese eIDAS-Verordening en derhalve als een handgeschreven handtekening kunnen worden beschouwd (artikel 25 van de eIDAS-Verordening). De Autoriteit verduidelijkt verder dat de Regering weliswaar over de nodige flexibiliteit beschikt om de methode te bepalen die moet worden gebruikt om de initiatiefnemers van een volksraadpleging in staat te stellen elektronische handtekeningen te verzamelen via het onlineplatform voor het indienen van verzoekschriften, maar dat het noodzakelijk is dat de gekozen methode in overeenstemming is met de beginselen van de bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van de nauwkeurigheidsvereiste zoals bedoeld in artikel 5.1.d) van de AVG.

#### **v) Bewaringstermijn van de gegevens**

19. Volgens artikel 5.1.e van de AVG mogen persoonsgegevens *"niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt"*.
20. De definitie van de bewaartermijnen van persoonsgegevens, wordt beschouwd als een van de essentiële elementen die in principe moeten worden vastgelegd in de regelgeving die de verwerking van die persoonsgegevens omkadert.
21. De Autoriteit stelt vast dat het voorstel van decreet niets bepaalt op dit vlak. De Autoriteit verzoekt om in het voorstel van decreet de bewaartermijn voor de verwerkte gegevens vast te leggen, of ten minste de criteria voor het bepalen van deze bewaartermijn.

#### **vi) Nadere regels voor verwerkingen van persoonsgegevens**

22. De Autoriteit merkt op dat het voorstel van decreet voorziet in een delegatie aan de Regering, aangezien het bepaalt dat (vrije vertaling) *"De interface voor het online verzamelen van de handtekeningen om een volksraadpleging aan te vragen, wordt ter beschikking van de gemeenten gesteld door de Waalse Regering, die de gebruiksvoorwaarden ervan bepaalt"*.

23. De Autoriteit heeft geen principieel bezwaar tegen deze delegatie. Inderdaad, zoals de Autoriteit reeds herhaalde in punt 8 van dit advies, belet het legaliteitsbeginsel, dat doorslaggevend is op het gebied van gegevensbescherming, geen delegatie aan de Regering, "*mits de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld*"<sup>6</sup>. Hoewel de Autoriteit van mening is dat het voorstel van decreet de meeste van deze essentiële elementen bevat, is zij van mening dat niettemin een essentiële verduidelijking van de nadere regels volgens welke de persoonsgegevens worden verwerkt, in het toekomstige decreet moet worden toegevoegd. Het is noodzakelijk dat de persoonsgegevens van personen die gebruik hebben gemaakt van de interface waarmee online-handtekeningen kunnen worden verzameld, "wazig" worden gemaakt en dat alleen personen die bevoegd zijn om na te gaan of het verzoek om een volksraadpleging te organiseren door een voldoende aantal geldige handtekeningen wordt ondersteund, toegang hebben tot deze gegevens. De Regering moet door het decreet gemachtigd worden om de passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om aan deze vereiste voldoen.

#### **OM DIE REDENEN,,**

De Autoriteit is van oordeel dat opdat het voorstel van decreet voldoende waarborgen zou bieden met betrekking tot de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen, het noodzakelijk is **de volgende aanpassingen** aan te brengen:

- de verwerkingsverantwoordelijke expliciet identificeren (**zie punt 10**)
- de bewaartermijn voor de verwerkte gegevens vastleggen, of ten minste de criteria voor het bepalen van deze bewaartermijn (**punt 21**)
- Verduidelijken dat de persoonsgegevens van personen die de interface voor het verzamelen van online handtekeningen hebben gebruikt, "wazig" moeten zijn en dat alleen personen die bevoegd zijn om na te gaan of het verzoek om een volksraadpleging te organiseren door een voldoende aantal geldige handtekeningen wordt ondersteund, toegang hebben tot deze gegevens (**punt 23**).

(get.) An Machtens  
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar  
Directeur van het Kenniscentrum

---

<sup>6</sup> Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, § B.7.2.