



Advies nr. 107/2019 van 5 juni 2019

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot het voorstel van decreet tot wijziging van Titel IV van Boek I van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie om de gemeentelijke volksraadpleging te verbeteren en te versterken (CO-A-2019-114)

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 van de Autoriteit gevraagd over een voorstel van decreet tot wijziging van Titel IV van Boek I van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie om de gemeentelijke volksraadpleging te verbeteren en te versterken (hierna "het voorstel van decreet").
2. Het voorstel van decreet beoogt de wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie (hierna "WPDD") teneinde de procedure voor gemeentelijke volksraadplegingen te versterken en te verbeteren, onder meer in het licht van de balans die opgemaakt werd door de Commission spéciale de renouveau démocratique (speciale commissie voor democratische vernieuwing).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. De adviesaanvraag slaat enkel op de artikelen 15 en 20 van het voorstel van decreet. De Autoriteit merkt echter op dat ook in artikel 14 van het voorstel van decreet sprake is van verwerkingen van persoonsgegevens. De Autoriteit onderzoekt deze drie bepalingen.
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.
5. 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 afgeleverd formulier. Artikel 14 van het voorstel van decreet beoogt de mogelijkheid in te voeren om de nodige handtekeningen online te verzamelen. Deze bepaling luidt als volgt:

"In hetzelfde hoofdstuk 3 wordt een nieuw artikel L1143-2 ingevoegd, luidende (vrije vertaling):

'Art. L1143-2. § 1. De aanvraag is slechts ontvankelijk indien zij wordt ingediend door middel van een elektronisch of papieren formulier afgeleverd door de gemeente, dat 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.

§2. De Regering stelt aan de inwoners en gemeenten een elektronisch petitieplatform ter beschikking. De initiatiefnemers van de volksraadpleging, bedoeld in artikel L1143-2, §1, eerste lid, 3°, van onderhavig Wetboek en de gemeente kunnen vrijelijk gebruik maken van het online en papieren petitieformulier".

6. Overigens beoogt het voorstel van decreet de invoering in het mechanisme van de volksraadpleging van een eerste drempel van 1% van de handtekeningen die overeenkomt met een eerste fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid en de formulering van de te stellen vraag of vragen, zodat de inzameling van handtekeningen om het aantal handtekeningen te verzamelen dat nodig is voor de organisatie van een volksraadpleging, kan gebeuren op basis van vragen die als ondubbelzinnig, niet-suggestief, precies en coherent worden beschouwd. Artikel 15 van het voorstel van decreet voorziet in de verificatie van de handtekeningen door het gemeentecollege om deze eerste drempel van 1% te bereiken. Het luidt als volgt:

" In hetzelfde hoofdstuk 3 wordt een nieuw artikel L1143-3 ingevoegd, luidende :

'Art. L1143-3. § 1. Meteen na ontvangst van de aanvraag onderzoekt het gemeentecollege of de aanvraag wordt gestaafd door een voldoende aantal geldige handtekeningen om 1% van het aantal inwoners van 16 jaar en ouder te bereiken.

§2. Het gemeentecollege schrapt tijdens dit onderzoek:

1° de dubbele handtekeningen;

2° de handtekeningen van personen die niet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel L1141-5, § 1 van onderhavig Wetboek;

3° de handtekeningen van de personen van wie de gegevens niet volstaan om hun identiteit te controleren.

§3. Wanneer de drempel van 1% wordt bereikt, sluit het gemeentecollege het onderzoek van de handtekeningen af en neemt het punt op de agenda van de volgende vergadering van de gemeenteraad op. De gemeenteraad beslist over de conformiteit van het onderwerp van de volksraadpleging met artikel L1141-1 van onderhavig Wetboek"

7. Artikel 20 van het voorstel van decreet bepaalt dat de indieners van de aanvraag aan het einde van de termijn voor het verzamelen van de handtekeningen het aanvraagformulier op dezelfde wijze moeten indienen als in de artikelen L1143-2 e.v. van het WPDD is bepaald. Deze bepaling stelt dat het nu mogelijk is om handtekeningen elektronisch te verzamelen en het aanvullende formulier bij het oorspronkelijke verzoek ook elektronisch te verzenden. Artikel 20 van het voorstel van decreet luidt als volgt:

"In hetzelfde hoofdstuk 3 wordt een nieuw artikel L1143-8 ingevoegd, luidende :

'Art. L1143-8. Binnen vier maanden na de beslissing van de gemeenteraad bedoeld in artikel L1143-6, tweede lid, van onderhavig Wetboek, stellen de initiatiefnemers van de aanvraag tot volksraadpleging het college in kennis van de volledige namen, de geboortedata en de woonplaats van elk van de ondertekenaars van de aanvraag, door middel van het formulier op papier of in elektronische vorm of het elektronisch platform, overeenkomstig artikel L1143-2 van onderhavig Wetboek".

8. Deze bepalingen van het voorstel van decreet impliceren een verwerking van persoonsgegevens. Omdat hier sprake is van gegevens van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, waarmee verwerkingen zullen gebeuren 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

9. 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.
10. Volgens de Autoriteit kan de gegevensverwerking gecreëerd door artikel 2 van het voorstel van decreet als "*noodzakelijk worden beschouwd 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)
11. 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 rangorde¹. In principe dient het voorstel van 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 bewaartermijnen, de verwerkingsactiviteiten en -procedures². 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*"³. De Autoriteit had reeds de gelegenheid om aan deze beginselen te herinneren⁴.

ii) Aanduiding van de verantwoordelijke(n) voor de verwerking(en)

12. 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.
13. In het voorstel van decreet wordt de "verwerkingsverantwoordelijke" voor de door hem georganiseerde verwerkingen niet expliciet aangewezen. De Autoriteit merkt echter op dat in de tekst van het voorstel van decreet wordt bepaald dat het gemeentecollege bevoegd is om de formulieren voor het aanvragen van een volksraadpleging te onderzoeken, met name om na te gaan of dit verzoek door een voldoende aantal inwoners van de gemeente wordt gesteund. De Autoriteit vraagt dat het voorstel van decreet zeer expliciet de autoriteit zou vermelden die als verwerkingsverantwoordelijke optreedt, met name om de uitoefening van de in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG vastgelegde rechten van de betrokkene te vergemakkelijken.
14. Als na een feitelijk onderzoek van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zou blijken dat de beheerder van het elektronisch petitieplatform dat de Waalse regering ter beschikking stelt van

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

² 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.

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

⁴ 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.

de inwoners en gemeenten om online handtekeningen in te zamelen, moet worden beschouwd als een onderaannemer⁵, herinnert de Autoriteit aan de verplichting om een overeenkomst te sluiten "*die de verwerker bindt aan de verwerkingsverantwoordelijke, waarin het opzet en de duur van de verwerking, de aard en het doeleinde van de verwerking, het soort persoonsgegevens en de categorieën van betrokkenen, en de verplichtingen en rechten van de voor de verwerkingsverantwoordelijke worden vermeld*" (artikel 28.3 van de AVG).

iii) Doeleinde(n) van de verwerking(en)

15. Volgens artikel 5.1.b) van de AVG moeten de persoonsgegevens worden ingezameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
16. Uit het algemene opzet van de bepalingen en de tekst waarin ze zijn opgenomen, blijkt dat de gegevens worden verwerkt om de gemeentelijke autoriteiten in staat te stellen na te gaan of de aanvraag voor een volksraadpleging op burgerinitiatief wordt ondersteund door een voldoende aantal geldige handtekeningen om de door het WPDD vastgestelde drempels te bereiken.
17. De Autoriteit oordeelt dat een dergelijk doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.
18. 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 de verwerkte gegevens

19. 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”)*".

⁵ 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 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.

20. De Autoriteit is van oordeel dat de gegevens die op grond van de artikelen 14, 15 en 20 van het voorstel van decreet worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat nodig is om te kunnen beslissen of het verzoek om een volksraadpleging op grond van een burgerinitiatief wordt ondersteund door een voldoende aantal geldige handtekeningen om de door het WPDD vastgestelde drempels te halen.
21. 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 "gekwalificeerd" 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 online petitieplatform, 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

22. 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."*
23. 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.
24. De Autoriteit stelt vast dat het voorstel van decreet niets voorziet 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 verwerking van persoonsgegevens

25. De Autoriteit merkt op dat het voorstel van decreet voorziet in een delegatie aan de Regering, aangezien het bepaalt dat (vrije vertaling) "*De Regering stelt een elektronisch petitieplatform ter beschikking van de gemeenten en inwoners*".
26. De Autoriteit heeft geen principieel bezwaar tegen deze delegatie. Inderdaad, zoals de Autoriteit reeds herhaalde in punt 11 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*"⁶. 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 het elektronisch petitieplatform "wazig" gemaakt worden en dat alleen personen die bevoegd zijn om de formulieren voor het organiseren van een volksraadpleging in te zien, met name om na te gaan of dit verzoek door een voldoende aantal inwoners van de gemeente wordt ondersteund, toegang hebben tot deze gegevens. De Regering moet door het decreet gemachtigd worden om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om aan deze vereiste voldoen.

vii) Bijkomende opmerking

27. De Autoriteit is van oordeel dat het voorstel van decreet niet voorziet in de overdracht van de persoonsgegevens van de personen die de aanvraag voor een volksraadpleging op burgerinitiatief ondersteunen, aan het "comité d'accompagnement local" en de "commission régionale des consultations populaires" bedoeld in artikel 7 van het voorgestelde besluit. De Autoriteit wenst te onderstrepen dat een dergelijke gegevensdoorgifte dus niet zal kunnen plaatsvinden.

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 (**punt 13**) ;

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

- De bewaartermijn voor de verwerkte gegevens definiëren, of ten minste de criteria voor het bepalen van deze bewaartermijn (**punt 24**) ;
- Verduidelijken dat de persoonsgegevens van personen die gebruik hebben gemaakt van het elektronisch petitieplatform "wazig" gemaakt moeten worden 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 26**).

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum