

PARLEMENT WALLON

SESSION 2021-2022

20 OCTOBRE 2021

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux

déposée par

MM. Dispa, Lomba, Evrard et Hazée

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de décret entendent, d'une part, renforcer le droit de regard des conseillers communaux par la consécration du droit d'accès aux documents communaux par voie électronique par les conseillers et, d'autre part, consacrer la publicité active des projets de délibération et notes de synthèse explicative des conseils communaux et provinciaux.

DÉVELOPPEMENT

Le décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, qui faisait suite aux recommandations de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, a largement étendu le nombre de documents devant dorénavant être automatiquement publiés sur le site internet de certaines autorités publiques. Une série de documents doit dorénavant être publiée par les communes, les organismes paraloaux ou encore la Région wallonne.

Le décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne (CADA) a aussi étendu amplement le spectre de la publicité de l'administration.

Néanmoins, certains actes des autorités, en l'occurrence des autorités locales, ne sont pas communiqués

systématiquement au public. Il en va ainsi des projets de délibération du conseil communal ou provincial ainsi que des notes de synthèse explicative.

Suite au dépôt de la proposition de décret modifiant les articles L1122-14 et L1123-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L3221-3*bis*, déposée par Messieurs Antoine, Dispa, Madame Schyns et Monsieur Desquesnes (Doc. 224 (2019-2020) – N° 1), aux échanges enrichis par l'ensemble des groupes qui se sont tenus en Commission du logement et des pouvoirs locaux, aux auditions qui les ont significativement nourris et aux avis du Conseil d'État et de l'Autorité de protection des données (APD) qui ont imposé des modifications fondamentales sur le plan juridique, les auteurs souhaitent déposer la présente proposition de décret.

L'objectif est double : d'une part, renforcer le droit de regard des conseillers communaux par la consécration du droit d'accès aux documents communaux par les conseillers par voie électronique et, d'autre part, consacrer la publicité active des projets de délibération et notes de synthèse explicative.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Dans son avis écrit du 19 avril 2021, l'Union des Villes et Communes de Wallonie rappelle qu'outre les enjeux démocratiques de transparence vis-à-vis du citoyen, il convient également « [d]e veiller au rôle des élus, en particulier les conseillers communaux, comme éléments essentiels de la démocratie locale, conçue comme une démocratie représentative à laquelle nous sommes fondamentalement attachés, la transparence pouvant parfaitement se décliner comme un appui à cette démocratie représentative, et pas comme un mode concurrent à celle-ci ».

Le droit de regard du conseiller communal doit donc être renforcé.

Aujourd'hui, ce droit est concrétisé par l'article L1122-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation disposant que « [a]ucun acte, aucune pièce concernant l'administration, ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil. ». Cette disposition fondamentale remonte à la loi communale du 30 mars 1836.

Ce droit de consultation des documents administratifs de la commune a fait l'objet d'une circulaire datant du 19 janvier 1990 relative au droit de regard des conseillers communaux. Elle rappelle que « le droit de regard s'étend à tous les documents d'intérêt communal se trouvant à l'administration communale ».

Limiter le droit de regard des conseillers à une consultation physique au lieu de la maison communale a pour effet d'en réduire la portée puisque ce droit est alors dépendant d'un déplacement physique et des horaires d'ouverture de l'administration communale.

Un accès électronique aux documents communaux pour les conseillers, formalisé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, a pour effet de réellement consacrer le droit de regard exercé virtuellement.

Concrètement, il est proposé de prévoir, à l'article L1122-10, que la réception de copie ou la consultation de documents est réalisée électroniquement ou « le cas échéant » physiquement. Les mots « le cas échéant » renvoient au nouvel alinéa inséré par le même article selon lequel « les copies visées à l'alinéa premier sont consultées physiquement au siège de la commune si la transmission par voie électronique est techniquement impossible. »

Le conseiller communal dispose légalement du droit de recevoir copie électronique des documents communaux. La communication du document au conseiller par l'autorité communale se réalise par défaut électroniquement. La contrainte technique (un plan impossible à scanner par exemple) permet légalement de déroger au droit de regard électronique du conseiller communal.

Il en est de même pour des demandes manifestement abusives d'un conseiller communal qui entravent le bon fonctionnement de l'administration communale et le principe de continuité du service public. Les principes de bonne administration s'appliquent de sorte que des demandes abusives d'un conseiller communal ne sauraient remettre en cause le bon fonctionnement régulier de l'administration communale. Il en va ainsi du respect de la loi de continuité et de régularité selon laquelle le service public doit fonctionner de manière continue et régulière, sans interruption ni suspension.

Le droit de regard du conseiller s'applique, que ce soit électroniquement ou physiquement, dans le respect des normes relatives à la vie privée de sorte que l'article 222 de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel du 30 juillet 2018 s'applique le cas échéant.

Il en va de même du respect du secret d'affaires au sens de l'article XI.332/4 du Code de droit économique, sa violation étant sanctionnée de diverses manières par, notamment, des dommages et intérêts.

Article 2

Plusieurs dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation imposent la publication de documents administratifs sur le site internet de la commune ou de la province sans que celui-ci ne soit légalement prévu dans les textes.

Cet article a pour objectif de consacrer légalement l'obligation pour une commune ou une province de disposer d'un site internet.

Article 3

1. La publication des projets de délibération

Lors d'un avis précédemment rendu, (n° 68.177/4 du 14 décembre 2020), la section de législation du Conseil d'État considère que « les dispositions décretales doivent concilier plusieurs droits fondamentaux, à savoir l'accès du public aux documents officiels et la réutilisation des informations du secteur public, d'une part, et le droit à la protection des données à caractère personnel, d'autre part » et s'appuie sur l'avis (n° 125/2020) de l'Autorité de protection des données qui rappelle la nécessité du « juste équilibre entre les intérêts, droits et libertés des personnes et publics concernés ».

Cet article concerne la publication des projets de délibération du conseil communal et, le cas échéant, des notes de synthèse explicative.

En ce qui concerne la publication de ces documents, différentes observations doivent être formulées.

Observation 1 : la charge de travail liée à l'obligation de publication

Plusieurs acteurs ont relevé que la publication intégrale des documents préparatoires de l'ensemble des points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal pourrait faire peser un risque sur la continuité du service public. Néanmoins, l'audition de l'Intercommunale de mutualisation informatique et organisationnelle (IMIO), le 27 avril 2021, a permis de contraster cette observation en relevant que la charge de travail est moindre si la commune est dotée des outils informatiques adéquats et d'une maîtrise de ces outils.

Observation 2 : la pseudonymisation

L'article 4, 5), du Règlement général sur la protection des données (RGPD) définit la pseudonymisation comme : « le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ».

En ce qui concerne les données personnelles ne concernant ni des mandataires communaux, ni des agents communaux, il y a lieu de les pseudonymiser. Ceci est prévu dans un autre article.

Ce commentaire vaut également pour les notes de synthèse explicative.

De la sorte, le dispositif proposé respecte le principe de minimisation prévu à l'article 5, 1., C), du RGPD qui dispose que « [l]es données à caractère personnel doivent être : [...] adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ».

Observation 3 : mention claire qu'il s'agit de projets de délibération

Les projets de délibération indiqueront clairement les mots « Projet de délibération » ainsi que l'inscription suivante : « Ce projet de délibération est susceptible d'être accepté, rejeté ou amendé lors de la séance du conseil communal ».

2. La publication des notes de synthèse explicative

La note de synthèse explicative constitue une mise en contexte du point inscrit à l'ordre du jour de la séance du conseil communal. Elle ne constitue pas un document administratif susceptible de recours.

Les notes de synthèse explicative indiqueront clairement la mention « Note de synthèse explicative » ainsi que l'inscription suivante : « Cette note constitue une mise en contexte du point inscrit à l'ordre du jour de la séance du conseil communal ».

Article 4

Il est renvoyé au commentaire de l'article 3. Cet article s'applique au conseil provincial.

Article 5

L'urgence implique une dérogation temporaire au principe de la transparence administrative. La publication active est donc assurée *a posteriori*. Il en va de même en cas de force majeure (par exemple, un bug informatique ou une catastrophe naturelle, un sinistre, une absence de personnel, etc. empêchant l'administration locale de fonctionner correctement).

Le délai supplémentaire permet de laisser le temps nécessaire à l'autorité locale de gérer en priorité l'urgence ou la force majeure sans se soucier immédiatement de l'obligation de publication de certains documents préparatoires.

Article 6

Cet article entend répondre point par point à l'avis n° 125/2020 du 27 novembre 2020 de l'Autorité de protection des données (APD).

Premièrement, en ce qui concerne la finalité de traitement, l'APD indique : « S'agissant de communication de données à caractère personnel au public dans le cadre de la transparence administrative, et en particulier de communication de telles données via Internet, l'Autorité a récemment rappelé l'importance particulière que revêtait dans un tel contexte la définition de la finalité du traitement. ».

Le présent commentaire précise la finalité du dispositif, à savoir que la finalité du traitement des données personnelles traitées en vertu de la présente proposition de décret vise à ce que les habitants des communes et provinces wallonnes puissent exercer leur droit d'information et nourrir ou développer, via la publicité active de certains documents préparatoires, un intérêt pour la gestion de la chose publique. Une telle finalité induit une possibilité de contrôle plus assidue des habitants de la Région wallonne, au bénéfice d'une meilleure gouvernance des communes et provinces.

Une telle finalité constitue une mission d'intérêt public au sens de l'article 6, 1., e), du 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 (RGPD).

Deuxièmement, en ce qui concerne le type de données personnelles traitées, la jurisprudence constante de l'APD invite les auteurs à préciser les données personnelles traitées.

Les données personnelles traitées dans le cadre d'un projet de délibération ou d'une note de synthèse explicative du conseil sont en principe les données personnelles suivantes : noms des mandataires publics indiqués en signature, noms de l'agent administratif ayant traité le dossier dans le préambule et noms et données de localisation (par exemple la mention d'une demande émanant d'une adresse spécifique ou une rue particulière) d'éventuelles personnes mentionnées dans le préambule.

Il est important de rappeler que, dans le cadre des noms des mandataires publics ou du personnel administratif, il ne saurait y avoir d'atteinte à la vie privée

dans la mesure où la présence de ces personnes au sein de l'administration et de l'autorité publique est déjà publique par nature.

Quant aux données personnelles de tiers, la donnée personnelle est déjà publiée une fois la délibération finale rendue publique si le projet de délibération contenait de telles données.

Aussi, il faut rappeler que l'article 86 du RGPD dispose que « les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique [...] pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité [...], afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement. ».

Vu qu'il est déjà de nature publique que des mandataires publics et des agents administratifs travaillent à l'élaboration de délibérations, qu'il s'agit même de leur raison d'être comme mandataires et agents publics, et vu qu'il est techniquement possible et même particulièrement simple d'effacer des données personnelles grâce à la technologie présentée lors des auditions tenues au Parlement de Wallonie, la finalité consistant à développer l'attrait pour la chose publique et à renforcer la gouvernance locale par la même occasion malgré la publication de données personnelles susmentionnées, la disposition constitue un équilibre raisonnable des droits fondamentaux.

Troisièmement, en ce qui concerne le responsable de traitement, l'APD indique qu'« il importe de désigner la (ou les) entité(s) qui, dans les faits, poursui(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour laquelle le traitement de données visé est mis en place. ».

Ce sont les administrations communales qui sont responsables de la préparation des séances du conseil. Elles sont donc responsables du traitement des éventuelles données personnelles.

Quatrièmement l'APD estime, concernant la durée de conservation des données, que « la durée de conser-

vation des données, à savoir les données contenues dans les documents et décisions dont la publicité est prévue par la proposition, est régie par d'autres règles (du CDLD ou autres) applicables aux autorités concernées. Si tel n'était pas le cas, le problème qui en résulterait serait causé par une lacune éventuelle de ces autres règles, plutôt que par une lacune de la présente proposition qui n'a a priori pas pour objectif de fixer des durées de conservation différentes de celles prévues pour les processus décisionnels en question. C'est au demandeur qu'il appartient d'évaluer cet aspect. ».

Effectivement, ce type de règles dépend notamment des dispositions en matière d'archivage et encore d'autres nombreuses règles qu'il ne revient pas de dénombrer ici.

Article 7

Le rapport annuel publié par l'autorité de tutelle comprendra désormais un chapitre relatif à l'évaluation du présent décret.

Ceci induit bien évidemment que les dispositions de la présente proposition de décret sont soumises à la tutelle générale d'annulation. Il convient en effet de rappeler que l'article L3121-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précise que « sont soumis à la tutelle générale d'annulation tous les actes autres que ceux visés aux articles L3131-1 et L3162-1. ». Toute décision du conseil ou du collège visant à ne pas respecter une disposition du présent décret est donc susceptible d'une intervention du Ministre des Pouvoirs locaux voire, en cas de refus manifeste et malgré plusieurs injonctions de s'exécuter, d'annulation.

Par ailleurs, il est rappelé que toute personne qui se voit refuser la diffusion d'un document administratif peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

Article 8

Cet article règle l'entrée en vigueur de la présente proposition de décret.

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux

Article 1^{er}

A l'article L1122-10, §2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les modifications suivantes sont apportées :

- 1° à l'alinéa 1^{er} les mots « électronique ou, le cas échéant, physique » sont insérés entre le mot « copie » et les mots « des actes »;
- 2° un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 :

« Les copies visées à l'alinéa 1^{er} sont consultées physiquement au siège de la commune si la transmission par voie électronique est techniquement impossible. ».

Art. 2

Dans le même Code, il est inséré un article L3221-4 rédigé comme suit :

« Art. L3221-4. Chaque commune et chaque province dispose d'un site internet. ».

Art. 3

Dans le même Code, il est inséré un article L3221-5 rédigé comme suit :

« Art. L3221-5. §1^{er}. Les projets de délibérations visés à l'article L1122-24, alinéas 5 et 6, ainsi que, le cas échéant, les notes de synthèse explicative visées à l'article L1122-13, §1^{er}, alinéa 2, concernant les points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie de publication sur le site internet de la commune ou sur tout autre site internet en capacité de prévoir la publication au plus tard dans les cinq jours francs avant celui de la réunion.

§2. Les projets de délibérations visés au paragraphe 1^{er} portent la mention « Projet de délibération ».

§3. La publication des documents visés au paragraphe 1^{er} porte la mention « Projet de délibération ». ».

Art. 4

Dans le même Code, il est inséré un article L3221-6 rédigé comme suit :

« Art. L3221-6. Les projets de délibération visés à l'article L2212-11, alinéas 5 et 6, ainsi que, le cas échéant, les notes de synthèse explicative visées à l'article L2212-22, §1^{er}, alinéa 4, concernant les points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil provincial sont portés à la connaissance du public par voie de publication sur le site internet de la province

ou sur tout autre site internet en capacité de prévoir la publication au plus tard dans les cinq jours francs avant celui de la réunion.

§2. Les projets de délibérations visés au paragraphe 1^{er} portent la mention « Projet de délibération ».

§3. La publication des documents visés au paragraphe 1^{er} porte la mention « Projet de délibération ». ».

Art. 5

Dans le même Code, il est inséré un article L3221-7 rédigé comme suit :

« Art. L3221-7. Dans les cas d'urgence visés aux articles L1122-13 et L2212-22 et en cas de force majeure, les projets de délibération et notes de synthèse explicative sont publiés au plus tard dans un délai d'un mois après le conseil communal ou le conseil provincial. ».

Art. 6

Dans le même Code, il est inséré un article L3221-8 rédigé comme suit :

« Art. L3221-8. §1^{er}. Les données personnelles traitées dans le cadre des articles L3221-5, L3221-6 et L3221-7 sont :

- a) les noms des mandataires publics;
- b) le ou les noms des agents administratifs ayant traité le dossier lié au projet de délibération et à la note de synthèse explicative;
- c) le ou les noms d'éventuelles personnes liées au projet de délibération et à la note de synthèse explicative;
- d) les données de localisation des personnes liées au projet de délibération et à la note de synthèse explicative.

§2. Le responsable du traitement des données personnelles est l'administration communale ou l'administration provinciale.

§3. Les données personnelles visées au paragraphe 1^{er}, c) et d), sont pseudonymisées. ».

Art. 7

L'application des articles 1^{er}, 3, 4 et 5 est évaluée dans le rapport visé par l'article L3117-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Art. 8

Le présent décret entre en vigueur :

- 1° le 1^{er} avril 2022 pour les communes de 50 000 habitants et plus et pour les provinces;
- 2° le 1^{er} janvier 2023 pour les communes entre 12 000 et 49 999 habitants;
- 3° le 1^{er} juillet 2023 pour les communes de moins de 12 000 habitants.

B. DISPA

E. LOMBA

Y. EVRARD

S. HAZÉE