



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 125/2020 van 27 november 2020

Betreft: adviesaanvraag over een voorstel van decreet tot wijziging van de artikelen L1122-14 en L1123-20 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering en tot invoeging van een artikel L3221-3bis (CO-A-2020-131)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op 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* (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 adviesaanvragen van de Voorzitter van het Waals Parlement Jean-Claude MARCOURT, ontvangen op 16 oktober 2020;

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

Brengt op 27 november 2020 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De Voorzitter van het Waals Parlement vraagt het advies van de Autoriteit over de artikelen 2 en 3 van het voorstel van decreet tot wijziging van de artikelen L1222-14 en L1223-20 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering en tot invoeging van een artikel L3221-3*bis* (CO-A-2020-131) (hierna "het voorstel")
2. Zoals uiteengezet in de toelichting bij het voorstel, kadert dit voorstel binnen de doelstellingen van het (vrije vertaling) "decreet van 29 maart 2018 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen, dat een antwoord was op het Publifin schandaal".
3. De auteurs van het voorstel willen de huidige transparantie vergroten door de beraadslagingen van het gemeentecollege openbaar te maken, door middel van actieve bekendmaking, die momenteel alleen toegankelijk zijn op grond van de passieve bekendmaking van de administratie krachtens het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering (hierna "WPDD")¹ :

(Vrije vertaling) "Vanuit dit oogpunt stellen de auteurs van dit voorstel van decreet voor om artikel L1123-20 van het WPDD zodanig te wijzigen dat transparantie het principe wordt dat van toepassing is op de beraadslagingen van het gemeentecollege. De afwezigheid van bekendmaking moet de uitzondering zijn en kan alleen om wettelijke redenen.

De auteur stelt ook voor om de samenvattende nota's en de ontwerpberaadslagingen van de gemeenteraad te publiceren op de website van de gemeente".

II. Onderzoek

4. **Transparantie- en legaliteitsbeginsels en administratieve transparantie.** Allereerst, hoewel artikel 86 van de AVG² de lidstaten enige speelruimte laat met betrekking tot de regels inzake administratieve transparantie, is de AVG niettemin daarop van toepassing en is het aan de lidstaten om de betrokken grondrechten met elkaar in overeenstemming te brengen. In dat verband zegt overweging 154 van de AVG het volgende:

¹ Article L3231-1 ev. van het WPDD.

² "Persoonsgegevens in officiële documenten die voor de uitvoering van een taak van algemeen belang in het bezit zijn van een overheidsinstantie, een overheidsorgaan of een particulier orgaan, mogen door de instantie of het orgaan in kwestie worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de overheidsinstantie of het orgaan van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening".

"Deze verordening biedt de mogelijkheid om bij de toepassing daarvan rekening te houden met het beginsel recht van toegang van het publiek tot officiële documenten. De toegang van het publiek tot officiële documenten kan als een algemeen belang worden beschouwd. Persoonsgegevens in documenten die in het bezit zijn van een overheidsinstantie of overheidsorgaan, moeten door die instantie of dat orgaan kunnen worden vrijgegeven, indien in het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de overheidsinstantie of het overheidsorgaan van toepassing is, in de vrijgave van die gegevens wordt voorzien. Die wetgeving moet de toegang van het publiek tot officiële documenten en het hergebruik van overheidsinformatie verzoenen met het recht op bescherming van persoonsgegevens, en mag derhalve voorzien in de noodzakelijke afstemming op het recht op de bescherming van persoonsgegevens krachtens deze verordening".

5. **Gewijzigde bepalingen en doeleinde(n).** De artikelen 1^{en} 2 van het voorstel vormen een aanvulling op artikel L1122-14, §¹, van het WPDD (zie II.1. hieronder), en artikel 3 van het voorstel vormt een aanvulling op artikel L1123-20 van het WPDD (zie II.2. hieronder).
6. Met betrekking tot de mededeling van persoonsgegevens aan het publiek in het kader van de administratieve transparantie, en met name de mededeling van dergelijke gegevens via het internet, heeft de Autoriteit er onlangs aan herinnerd dat het in een dergelijke context van bijzonder belang is het doel van de verwerking te omschrijven. De Autoriteit verzoekt de aanvrager om te verwijzen naar haar advies 102/2020 van 19 oktober 2020 betreffende een ontwerpbesluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering (hierna "advies 102/2020")³.
7. In dit geval moet de aanvrager in zijn voorstel het doeleinde van de door hem ingevoerde transparantiemaatregel toelichten, met name op zodanige wijze dat het betrokken publiek (in voorkomend geval een zeer groot publiek) kan worden geïdentificeerd. Op basis van dit doeleinde kan worden bepaald welk publiek toegang heeft tot welke persoonsgegevens en onder welke voorwaarden⁴.
8. De Autoriteit staat erop dat transparantie geen doeleinde op zich is, maar een middel om meerdere doeleinden te bereiken (democratische controle van de instellingen en de uitvoering van overheidsmandaten, enz.) die bepalend zijn bij het meedelen van persoonsgegevens ten einde een

³ Zie overwegingen 17 tot 21. Dit advies is te vinden op dit adres:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-102-2020.pdf>.

⁴ Zie advies 102/2020, overweging 20.

eerlijk evenwicht in de belangen, rechten en vrijheden van de betrokken personen en het betrokken publiek te kunnen waarborgen.

9. Uit de inhoud van het adviesaanvraagformulier en de uitwerking van het voorstel blijkt dat een van de doelstellingen van het voorstel op zijn minst is te zorgen voor een beter bestuur van de lokale overheden door een grotere transparantie bij de uitvoering van overheidsmandaten. Dit doel/doeleinde zou moet worden bevestigd, gedetailleerd of zelfs verder aangevuld.

II.1. Artikel 2 van het voorstel :

10. Artikel 2 van het voorstel bepaalt: (vrije vertaling)

"Onverminderd andere wettelijke bepalingen worden de toelichting, de ontwerpbesprekingen en het verslag bedoeld in artikel L1122-23, §1, onder de aandacht van het publiek gebracht door publicatie op de website van de gemeente, binnen dezelfde termijnen als bepaald in de artikelen L1122-13, L1122-23 en L1122-24, lid 3, met betrekking tot de bijeenroeping van de gemeenteraad. De elementen die onder een wettelijke uitzondering vallen, worden niet in de publicatie opgenomen

11. Artikel 1122-4 van het WPDD heeft betrekking op de het inlichten van het publiek over de vergaderingen van de gemeenteraad.
12. **Verwerkte gegevens.** In artikel 1122-13 van het WPDD staat dat de agendapunten voldoende duidelijk zijn aangegeven "en vergezeld gaan van een verklarende synthesesnota ". Het verslag bedoeld in artikel 1122-23 van het WPDD, "bevat een verslag met de samenvatting van het ontwerp van begroting en de rekeningen. In het verslag dat verband houdt met de begroting wordt daarnaast het algemeen en het financieel beleid van de gemeente, de toestand van het bestuur en van de zaken van de gemeente samenvattend omschreven alsook alle nuttige gegevens vermeld, en het verslag dat verband houdt met de rekeningen maakt een samenvattende opgave op van het beheer van de gemeentefinanciën tijdens het jaar waarop die rekeningen betrekking hebben". En tot slot bepaalt artikel 1122-24 van het WPDD "Elk agendapunt waarvoor een beslissing moet worden genomen, moet onder de voorwaarden bepaald in het huishoudelijk reglement vergezeld gaan van een beraadslagingsontwerp. Het gemeenteraadslid dat vraagt om een punt dat aanleiding geeft tot een beslissing op de agenda te plaatsen,voegt een beraadslagingsontwerp bij zijn aanvraag".

13. In zijn formulier voor het aanvragen van een advies beperkt de aanvrager zich tot de volgende uitleg:

De verwerking van persoonsgegevens bestaat uit de mogelijke verspreiding van persoonsgegevens die zijn opgenomen in de samenvattende nota's, ontwerpberaadslagingen en beslissingen van lokale overheden op de website van de gemeente ».

14. De Autoriteit is niet in staat om alle mogelijk betrokken persoonsgegevens te identificeren, aangezien deze uiteindelijk zullen afhangen van *de diversiteit* van de onderwerpen en dossiers die binnen de gemeenteraad zullen worden besproken en die tot een beslissing kunnen leiden, en zij kan geen algemeen standpunt innemen over de proportionaliteit ervan. Zoals de Autoriteit benadrukte in haar advies 102/2020⁵, rekening houdend met het doel van de bekendmakingsmaatregelen, zoals zojuist in herinnering is gebracht, is het aan de aanvrager om te bepalen welke gegevens aan welk publiek beschikbaar zullen worden gesteld, zo nodig gepseudonimiseerd of zelfs anoniem gemaakt, overeenkomstig het in artikel 5,1, c), van de AVG vastgelegde beginsel dat de gegevens tot een minimum moeten worden beperkt.

15. De Autoriteit merkt op dat in het onderhavige geval in wezen drie soorten betrokkenen bij de beoogde transparantiemaatregel betrokken zijn: de mandatarissen van de colleges; ambtenaren van de overheid die op een of andere manier betrokken zijn bij de concrete gevallen; en betrokkenen (direct of indirect betrokken). Het is duidelijk dat niet al deze persoonlijke gegevens van hetzelfde belang zijn voor het publiek en dus in de praktijk aanleiding zullen geven tot de uitoefening van een evenwicht tussen rechten en vrijheden, waarvan de resultaten anders zullen zijn, gezien het doel dat met het ontwerp lijkt te worden nagestreefd, dat gericht lijkt te zijn op de controle van de instellingen en de versterking van goed bestuur.

16. Gelet op het doel van het voorstel dat hierboven zojuist a priori is vastgesteld, lijkt de ⁶, *publicatie* van de betrokken documenten via internet zonder dat de identiteit van de betrokken ambtenaren wordt weggelaten, in overeenstemming te zijn met het beginsel van de minimale gegevensverwerking, terwijl dit niet het geval zou zijn voor de mededeling van de identiteit van de bij de dossiers betrokken ambtenaren en de eventuele betrokken natuurlijke personen⁷.

17. Dit gezegd zijnde, is dit een "*a priori*" overweging. Het kan immers niet bij voorbaat worden uitgesloten dat persoonsgegevens, zelfs als het om een overheidsmandataris gaat, vóór de publicatie van de betrokken beraadslagingen moeten worden weggelaten. Kortom, het verzoenen van deze rechten en

⁵ Overweging 30.

⁶ Overweging 9.

⁷ Dit sluit ook niet uit dat dergelijke gegevens theoretisch gezien kunnen worden meegedeeld op basis van een individueel verzoek en onder voorbehoud van een rechtmatig belang dat dit rechtvaardigt (hypothese van passieve bekendmaking).

vrijheden zal van geval tot geval door de verwerkingsverantwoordelijke moeten worden uitgevoerd vóór de publicatie valt onder de verantwoordelijkheid van deze laatste.

18. De Autoriteit merkt terloops op dat artikel 4,1) van de AVG persoonsgegevens als volgt definieert: « alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (hierna „de betrokkene” genoemd); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon)». Met andere woorden, afhankelijk van de aard en de inhoud van de dossiers die ter beslissing aan de gemeenteraad worden voorgelegd, kan het louter weglaten van de identiteit van de partijen niet volstaan om de betrokken documenten te pseudonimiseren met het oog op de publicatie ervan op het internet.
19. De Autoriteit begrijpt uit het ontwerp dat de zojuist genoemde nuances, en ook de nuances die nodig zijn voor de toepassing van andere normen die in evenwicht moeten zijn met de doelstelling van transparantie (zoals die met betrekking tot de intellectuele eigendom), geacht worden te vallen onder de zinsnede "de elementen die onder een wettelijke uitzondering vallen, worden niet in de publicatie opgenomen". De Autoriteit is van mening dat een dergelijke regel niet duidelijk en expliciet genoeg is en dat het aan het voorstel zelf is om, net zoals andere normatieve stelsels de transparantie regelen⁸, een dergelijke wettelijke uitzondering op een bepaalde manier te organiseren (door deze uitzondering uitvoerig te specificeren) of op een andere manier (door de uitzonderingen waarin een andere transparantieregeling voorziet van toepassing te maken, op voorwaarde dat deze relevant zijn voor het door de aanvrager nagestreefde doel).
20. **Verwerkingsverantwoordelijke.** Het voorstel identificeert niet wie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de ingevoerde bekendmakingsmaatregel. Aangaande dit begrip⁹, kon de Autoriteit er al aan herinneren dat dit begrip vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Het is belangrijk de entiteit(en) aan te wijzen die in feite het doel van de beoogde verwerking nastre(eft)(ven) en de controle erover uitoefen(t)(en). In de overheidssector is de verwerkingsverantwoordelijke gewoonlijk het orgaan dat belast is met de taak van openbare dienstverlening waarvoor de gegevensverwerking is opgezet.
21. Artikel 4 van het ontwerp voegt een nieuwe bepaling toe aan het WPDD die luidt (vrije vertaling): *"Wanneer de gemeentelijke overheid de bepalingen van artikel L1122-14, §1, eerste en tweede lid, of artikel L1123-20, derde lid, niet naleeft,* ^{kan} *de Regering het salaris van de leden van het*

⁸ In het WPDD zelf, zie bijvoorbeeld de artikelen L1561-6 en volgende, zie ook voetnoot 17 van het advies 102/2020.

⁹ Zie artikel 4, 7) van de AVG.

gemeentecollege bedoeld in artikel L1123-15, §1, met een derde verminderen" (^{cursief} toegevoegd door de Autoriteit).

22. De Autoriteit concludeert dat het daarom uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de "gemeentelijke overheid" is om te *zorgen voor de* bekendmaking van de betrokken documenten en beslissingen en dat zij derhalve de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking zal zijn die noodzakelijk is voor de doeleinden die het voorstel nastreeft. Aangezien het de leden van het gemeentecollege zijn die worden gestraft als de voorgestelde transparantiemaatregelen niet worden nageleefd, is het hun verantwoordelijkheid, en de Autoriteit vraagt zich dan ook af of het niet de laatstgenoemden zijn die als verantwoordelijken voor de verwerking moeten worden geïdentificeerd, op voorwaarde dat zij in de praktijk een doorslaggevende rol spelen bij het openbaar maken van de betrokken documenten en beslissingen. Het is echter aan de aanvrager om dit punt te verduidelijken door de verwerkingsverantwoordelijke aan te wijzen.
23. **De bewaartermijn van de gegevens.** De Autoriteit gaat ervan uit dat de bewaartermijn van de gegevens, d.w.z. de gegevens in de beslissingen die openbaar moeten worden gemaakt, wordt geregeld door andere regels (WPDD of andere) die overigens van toepassing zijn op de autoriteiten die deze beslissingen uitvaardigen. Als dit niet het geval is, zou het probleem dat daaruit voortvloeit, worden veroorzaakt door een mogelijke lacune in deze andere regels, in plaats van door een lacune in het huidige voorstel dat niet *a priori* gericht is op het vaststellen van andere bewaartermijnen dan die welke zijn voorzien voor de desbetreffende besluitvormingsprocessen. Het is echter aan de aanvrager om dit aspect te beoordelen.

II.2. Artikel 2 van het voorstel :

24. Artikel 3 van het voorstel bepaalt (vrije vertaling):

"Onverminderd andere wettelijke bepalingen worden de in lid 3 bedoelde beslissingen binnen een maand na het besluit op de website van de gemeente gepubliceerd. De elementen die onder een wettelijke uitzondering vallen, worden niet in de publicatie opgenomen.

25. Artikel L1123-20 van het WPDD, dat wordt aangevuld door artikel 3 van het voorstel, heeft betrekking op de vergaderingen van de gemeenteraad en bepaalt met name dat "de vergaderingen van de gemeenteraad niet openbaar zijn. Alleen de beslissingen worden opgenomen in de notulen en in het in artikel L1132-1 bedoelde register van de beraadslagingen: alleen deze kunnen rechtsgevolgen hebben". ».

26. *Mutatis mutandis* zijn de opmerkingen over artikel 1 ^{van} het voorstel van toepassing op artikel 2 (zie hierboven, titel II.1, overwegingen 10-23).

Om die redenen,

is de Autoriteit van mening betreffende zowel artikel 1 als artikel 2 van het voorstel,

1. Administratieve transparantie en gegevensbescherming zijn fundamentele rechten die door de lidstaten op billijke wijze met elkaar kunnen worden verzoend en vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De transparantie is geen doeleinde op zich, maar een middel om meerdere doeleinden te bereiken (democratische controle van de instellingen en de uitvoering van overheidsmandaten, enz.) die bepalend zijn bij het meedelen van persoonsgegevens ten einde een eerlijk evenwicht in de belangen, rechten en vrijheden van de betrokken personen en het betrokken publiek te kunnen waarborgen. Dit evenwicht, dat het resultaat is van een afweging van de betrokken rechten en vrijheden, zal variëren naar gelang van het doel en het belang voor het publiek van de betrokken persoonsgegevens, in dit geval in wezen de gegevens met betrekking tot de ambtenaren en personen die bij de dossiers betrokken zijn. Het is in ieder geval de taak van de verwerkingsverantwoordelijke om vóór de publicatie van de gegevens ervoor te zorgen dat dit evenwicht, dat onder zijn verantwoordelijkheid valt, in de praktijk wordt gehandhaafd (**overwegingen 4 en 15-17**).

2. In het voorstel moet expliciet worden aangegeven voor welk(e) doeleinde(n) de geplande bekendmakingsmaatregelen worden genomen en welk publiek bij deze maatregelen betrokken is, ongeacht of deze doeleinden duidelijk uit het voorstel naar voren komen of uitdrukkelijk als zodanig worden omschreven (**overwegingen 4-9**).

3. Op basis van deze doeleinden moet het voorstel, zij het op algemene wijze en bijgevolg aangevuld met een eventueel besluit van de Waalse regering voor de niet-essentiële onderdelen ervan, bepalen of alle of een deel van de betrokken persoonsgegevens toegankelijk zijn voor het betrokken publiek, en onder welke voorwaarden (gepseudonimiseerd, middels identificatie, enz.). (**Overwegingen 12-18**).

Een bepaling die in het algemeen stelt dat "de elementen die onder een wettelijke uitzondering vallen, niet in de publicatie worden opgenomen" is niet duidelijk en volstaat niet om een uitzonderingsregeling voor de bekendmaking te organiseren die nodig is om het juiste evenwicht tussen de rechten en vrijheden van de betrokken personen en het betrokken publiek te waarborgen (**overweging 19**).

4. In het voorstel moet de vererkingsverantwoordelijke worden vermeld, die de "gemeentelijke overheid" lijkt te zijn, hoewel artikel 4 van het voorstel ook kan worden gelezen als een verantwoordelijkheid van de leden van het gemeentecollege (**overwegingen20-22**).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum