µ

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.206/4
du 17 octobre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues'

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

Le 16 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 octobre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 octobre 2022.

*

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet à l'examen n'a pas été soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances ni à l'accord du Ministre du Budget. L'article 9 de l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses', mis en œuvre par l'avant-projet à l'examen, énonce cependant :

> « Les Parties dégageront, chacune dans le cadre de leurs compétences, les mesures et moyens nécessaires à l'exécution des tâches qui leur ont été confiées ».

Interrogé au sujet de l'incidence budgétaire de l'avant-projet, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Comme toute application informatique, l'application ICAR nécessite une maintenance durant l'ensemble de son cycle de vie. Il faut noter toutefois que l'application est déjà en production depuis plusieurs années au sein du SPW et que les montants nécessaires à sa maintenance ont été trouvés sur le budget habituel du Département Géomatique du SPW (devenu le Département des Données transversales du SPW Digital le 1er juin 2022), sans que cela ait nécessité le dégagement de budgets complémentaires ».

Il en découle que même si la maintenance de l'application est déjà prise en charge par le budget de la Région wallonne, l'avant-projet à l'examen pérennise cette prise en charge et est par conséquent « directement ou indirectement de nature […] à entrainer des dépenses nouvelles », au sens de l'article 39, § 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne'.

Par conséquent, l'avant-projet sera soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

2. Le « gender test », l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'avis de l'Autorité de protection des données figurant dans le dossier soumis à la section de législation sont datés respectivement du 11 juin 2018, du 15 novembre 2018 et du 28 novembre 2018.

Il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref. Dans le cas contraire, l'autorité ne peut se fonder sur les formalités accomplies que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce [1].

En l'espèce, les circonstances de droit ont évolué puisque l'accord de coopération, mis en œuvre par l'avant-projet à l'examen, a été adopté le 17 juillet 2019.

La question se pose en conséquence de savoir s'il peut encore être considéré que les formalités préalables ont été valablement accomplies. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de la pertinence des différentes procédures de consultation qui ont été menées à défaut de quoi les formalités préalables obligatoires devront être à nouveau accomplies.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme il ressort de l'exposé des motifs, l'avant-projet à l'examen vise à mettre en œuvre l'accord de coopération du 17 juillet 2019 [2].

[1] Voir en ce sens l'avis 70.373/2 donné le 23 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 février 2022 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique du secrétariat de la police intégrée (SSGPI)', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70373.pdf.

[2] Cet accord de coopération entrera en vigueur, conformément à son article 11, § 1er, alinéa 2, « le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier des actes d'assentiment des parties contractantes ». Les trois régions ont adopté et publié un acte d'assentiment (voir le décret flamand du 6 décembre 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses', l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 17 décembre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' et les deux décrets wallons du 5 mai 2022 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' et 'portant assentiment, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, à l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses'). La loi d'assentiment a été adoptée par la Chambre des représentants le 14 juillet 2022, mais n'est pas encore publiée, *Doc. parl.*, Chambre, n° 55-2707/004.

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

Il n'y a en principe pas lieu de reproduire, dans le projet de décret, les dispositions figurant dans l'accord de coopération, lequel s'appliquera directement dès son entrée en vigueur [3].

L'avant-projet sera revu afin d'éviter la reproduction des dispositions qui figurent à l'identique dans l'accord de coopération. Il s'agit notamment des articles 1er, 1° à 3°, 7°, 11° à 13°, 16°, 17°, a) à i), 19°, 22° et 25°, et 10, de l'avant-projet.

Concrètement, au lieu de reproduire les définitions qui figurent dans l'accord de coopération, mieux vaut compléter l'avant-projet par une disposition énonçant que les notions utilisées dans cet avant-projet et qui font l'objet de définitions dans l'accord de coopération du 17 juillet 2019, s'entendent au sens de ces définitions.

Quant à l'article 10 de l'avant-projet, il sera complété de manière à y préciser que les dispositions qu'il énonce le sont « conformément à l'article 8, § 2, de l'accord de coopération du 17 juillet 2019 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1er

1. Le 17°, k) [4], complète la liste des « partenaires », figurant dans l'énumération de l'article 6, § 1er, de l'accord de coopération du 17 juillet 2019, comme suit :

> « tout service public, institution ou personne physique ou personne morale désigné par le Gouvernement en raison de leurs missions ou de leurs activités légales ».

L'article 6, § 1er, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 juillet 2019, énonce :

> « Le Comité d'adresses, créé en exécution de l'article 8 du présent accord de coopération peut décider d'étendre cette liste à des partenaires supplémentaires ».

Interrogé sur la portée du 17°, k), le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « L'objectif poursuivi par l'article 1er, 17, k) est de permettre au Gouvernement d'ajouter, aux partenaires mentionnés dans l'accord de coopération, des partenaires agissant au niveau strictement wallon. L'éventuelle désignation de partenaires complémentaires se ferait en étroite collaboration avec le Comité Adresses. La délégation décrétale au profit du Gouvernement wallon a pour objectif d'assurer une

[3] Voir l'avis n° 51.606/2/V donné le 16 juillet 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 septembre 2012 'réformant le régime de mandats des fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Région wallonne et de certains organismes d'intérêt public dépendant de la Région wallonne'.

[4] L'article 1er, 17°, de l'avant-projet ne comporte pas de j).

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

certaine réactivité permettant de répondre rapidement à d'éventuelles modifications initiées par le Comité d'Adresses. Cette délégation permet également au Gouvernement wallon de désigner des partenaires agissant au niveau strictement wallon, ce qui n'intéresse pas forcément le Comité Adresses qui vise des partenaires transversaux actifs dans les différentes entités fédérées ».

Il peut être admis qu'outre les partenaires supplémentaires désignés par le Comité d'adresses, la Région wallonne désigne, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, d'autres acteurs agissant comme partenaires pour la base de données de l'Inventaire Centralisé des Adresses et des Rues (en abrégé « ICAR »). Par ailleurs, l'extension de la liste des partenaires n'ayant pas d'impact sur la définition des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel [5], il est également admissible que cette compétence soit déléguée au Gouvernement.

2. À l'article 1er, 20°, le règlement sera mentionné par son intitulé complet, à savoir « 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 (règlement général sur la protection des données) » (ci-après le « RGPD »).

Article 12

1. Le paragraphe 3 prévoit :

« Tout utilisateur est responsable de traitement au sens de l'article 4,7), du Règlement à l'égard des traitements de données à caractère personnel qu'il réalise.

Les personnes concernées peuvent faire valoir leur droit d'accès, de rectification et d'effacement prévus par le Règlement auprès de l'utilisateur ».

Conformément à l'article 2, paragraphe 2, c), du RGPD, les traitements de données à caractère personnel effectués par une personne physique « dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique » sont exclus du champ d'application matériel du règlement.

Dès lors que les utilisateurs d'ICAR peuvent être des personnes physiques qui utilisent les données d'ICAR dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique [6], ce type d'utilisateur échappe au champ d'application du RGPD. C'est en ce sens que la règle prévue à l'article 12, § 3, alinéa 1er, en projet, sera comprise et appliquée.

[5] Les catégories de personnes ayant accès aux données d'ICAR ne sont pas modifiées par l'ajout de partenaires, dès lors que ces catégories sont définies le plus largement possible par l'article 8 de l'accord de coopération du 17 juillet 2019, et par l'article 1er, 26°, de l'avant-projet, ce dernier définissant un utilisateur comme « toute personne qui fait usage des données d'ICAR diffusées par le gestionnaire ».

[6] Voir l'article 1er, 26°, de l'avant-projet. Le commentaire de l'article énonce que « [l]es utilisateurs peuvent être des particuliers, des entreprises, des autorités publiques, y compris donc les partenaires ou les initiateurs ».

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡

2. En vertu de l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent figurer dans une norme de niveau législatif. Il s'agit, en principe, de ceux portant sur les questions suivantes : les catégories de données traitées, les catégories de personnes concernées, les finalités poursuivies, les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de conservation des données [7].

L'article 12 sera complété par l'indication du délai maximal de conservation des données.

Article 14

L'article 14 prévoit que « [l]e Gouvernement arrête la date d'entrée en vigueur du présent décret ».

Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'une disposition législative, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaitre le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Aussi, il s'indiquerait de fixer une date ultime d'entrée en vigueur du décret [8].

Par ailleurs, dès lors que l'avant-projet à l'examen tend à exécuter l'accord de coopération du 17 juillet 2019, la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet ne pourra être antérieure à celle de l'accord de coopération.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[7] Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf.

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154 et formule F 4-5-2-1.

‡LW-BHKWOBDDC-HCCAGVT‡