



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.601/3
van 4 maart 2024

avis 75.601/3
du 4 mars 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
30 juli 2018 betreffende het
aanleggen en bijhouden van de
kadastrale documentatie en tot
vaststelling van de
modaliteiten voor het
afleveren van kadastrale
uittreksels'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
30 juillet 2018 relatif à la
constitution et la mise à jour
de la documentation cadastrale
et fixant les modalités pour la
délivrance des extraits
cadastraux'

Op 9 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2024.

*

Le 9 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 février 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lise VANDENHENDE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mars 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels’ te wijzigen.

Artikel 1 van het ontwerp herdefinieert het begrip ‘archief’.

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt het opschrift van titel III van dat besluit om duidelijk te maken dat het verschaffen van kadastrale documentatie breder is dan uittreksels en aldus betrekking heeft op alle kadastrale documentatie.

Daarnaast wordt de structuur van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 gewijzigd om duidelijker aan te geven aan wie de kadastrale documentatie beschikbaar moet worden gesteld, met name aan het publiek, aan de personen op wie de kadastrale documentatie betrekking heeft en aan hun lasthebbers, of aan andere personen en op welke wijze (artikelen 4 tot 25 van het ontwerp). Hiertoe wordt de benaming van sommige titels van dat koninklijk besluit aangepast.

Het ontwerp vult verder ook de lijst aan van gegevens die publiek beschikbaar zijn met een unieke identificatiesleutel van de kadastrale patrimoniumpercelen en hun ligging en met de verkoopprijs van de kadastrale percelen, onteigeningen niet inbegrepen, gedurende een periode van vijf jaar vanaf de datum van de authentieke verkoopakte (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 26 van het ontwerp bepaalt ten slotte dat de protocollen die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (hierna: administratie) zijn gesloten op basis van artikel 20 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ geldig blijven en niet worden aangepast, voor zover de essentiële voorwaarden van de door het protocol georganiseerde verwerking ongewijzigd blijven.

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef wordt vooreerst rechtsgrond gezocht in artikel 472 van het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92). Luidens dat artikel wordt het kadastraal inkomen per kadastraal perceel bepaald. Tot dit doel gaat de administratie over tot de schatting der percelen volgens de regels en de vormen die de Koning bepaalt (paragraaf 1). Wanneer een kadastraal perceel materieel of outillage omvat, wordt een afzonderlijk kadastraal inkomen vastgesteld, eensdeels, voor de grond, eventueel met inbegrip van de lokalen, afdaken en

hun onmisbaar toebehoren, en, anderdeels, voor het materieel en de outillage (paragraaf 2). Dit artikel bepaalt voorts hoe het kadastraal inkomen van onroerende goederen die gelegen zijn in het buitenland wordt bepaald (paragraaf 3).

De Raad van State ziet niet in hoe voor de thans ontworpen bepalingen van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 472 WIB 92. Deze bepaling dient uit de aanhef te worden weggelaten. Dit werd ook bevestigd door de gemachtigde:

“De artikelen 3 tot 34 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (Titel II: Het aanleggen en bijwerken van de kadastrale documentatie) zijn effectief opgesteld in uitvoering van artikel 472 CIR92. Deze artikelen hebben betrekking op de waardering van percelen, en meer specifiek de vorming van percelen. Deze artikelen vallen echter niet onder de huidige wijziging. De verwijzing naar artikel 472 WIB 92 is in dit geval niet relevant is en we stellen daarom voor deze te schrappen.”

4.1. Daarnaast wordt in de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 504 WIB 92. Volgens die bepaling staat de administratie in voor het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden volgens de regels die de Koning bepaalt (eerste lid). Enkel de administratie is ertoe gemachtigd, volgens de regels en de tarieven bepaald door de Koning, uittreksels of afschriften van de kadastrale bescheiden te vervaardigen en uit te reiken (tweede lid). Behoudens uitdrukkelijke toestemming van de administratie, is de nadruk van voormelde uittreksels of afschriften verboden, evenals de verwerking ervan volgens een op informatica gebaseerde of andere werkwijze (derde lid).

4.2. De vraag rijst of op deze rechtsgrond kan worden gesteund voor de bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 5, 9, 11, 15 en 18 van het ontwerp). Deze bepalingen hebben betrekking op de categorie van verwerkte gegevens (ontworpen artikelen 36, § 1, 8°, 38, § 1, eerste lid, 3°, 41 en 43 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018), de categorie van betrokken personen (ontworpen artikelen 38, § 1, eerste lid, 3°, 41 en 43), de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens (ontworpen artikel 38, § 1, eerste lid, en § 2) of de met de verwerking nagestreefde doelstelling (ontworpen artikelen 38, § 1, tweede lid, en 39).

Meer specifiek voorziet het ontworpen artikel 36, § 1, 8°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 in een terbeschikkingstelling aan het publiek van onder meer de verkoopprijs van de kadastrale patrimoniumpercelen. Op grond van het ontworpen artikel 38, § 1, eerste lid, 3°, wordt de identificatie van de titularissen van zakelijke rechten ter beschikking gesteld aan andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke natuurlijke en rechtspersonen dan de personen op wie de identificatie betrekking heeft, of hun lasthebber, en het ontworpen artikel 38, § 2, bepaalt dat de in paragraaf 1 bedoelde gegevens ook ter beschikking kunnen worden gesteld aan beroepsverenigingen die natuurlijke of rechtspersonen vertegenwoordigen aan wie de gegevens kunnen worden verschaft, of wanneer deze beroepsverenigingen het bewijs leveren van een van de doeleinden bedoeld in de eerste paragraaf. Het ontworpen artikel 41 bepaalt dat in de aanvraag door de persoon op wie de kadastrale documentatie betrekking heeft of door diens lasthebber, opgave moet worden gedaan van de identiteit van de persoon op wie de kadastrale documentatie betrekking heeft, alsmede, indien deze persoon daarover beschikt, van het ondernemingsnummer en het rijksregisternummer. Luidens het ontworpen artikel 43 worden de uitgevoerde raadplegingen en terbeschikkingstelling van gegevens bijgehouden in een register met vermelding van de identiteit

of benaming van degene aan wie de informatie werd verstrekt, de doeleinden op grond waarvan de inlichtingen ter beschikking werden gesteld of verstrekt, de datum waarop dit is gebeurd en een overzicht van de gegevens die werden geraadpleegd of ter beschikking gesteld.

In advies 63.731/3 van 16 juli 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 juli 2018 heeft de Raad van State in beginsel aanvaard dat de bepalingen van wat titel 3 van dat koninklijk besluit is geworden, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, rechtsgrond vonden in het hier eveneens aangevoerde artikel 504, tweede lid, WIB 92 (opmerking 4.2). Die vraag moet thans evenwel opnieuw worden onderzocht in het licht van recentere ontwikkelingen in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State, die worden geschetst in wat volgt.

4.3. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

4.4. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat, in het licht van deze rechtspraak en adviespraktijk, de rechtsgrond is voor de verwerking van de persoonsgegevens in het ontworpen koninklijk besluit en of, in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, de hiervoor vermelde essentiële elementen in artikel 504 WIB 92, dat als rechtsgrond voor het koninklijk besluit naar voren wordt geschoven, zijn vastgesteld. Hij antwoordde als volgt:

“L’arrêté royal à l’examen, sur base des deux délégations prévues par l’article 504 du CIR/92 (qui est une disposition légale au sens matériel) constitue la base légale du

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

traitement des données à caractère personnel envisagé. En effet, comme développé dans le rapport au Roi, un arrêté royal peut constituer une base légale valable pour le traitement des données à caractère personnel, sur base du RGPD.

(ii) en vue de prévenir ou de régler un contentieux par un mode alternatif de résolution des litiges, outre que pour la gestion même du contentieux. Pour cette finalité, il est également précisé que le contentieux doit porter sur un bien immobilier et que les données doivent être nécessaires au règlement du contentieux ou à l'action judiciaire, administrative ou extrajudiciaire. À cet égard, la délivrance des points de comparaison par les fonctionnaires de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale aux contribuables qui en font la demande en vue de contester le revenu cadastral qui leur a été notifié ou dans le cadre de la contestation de celui-ci est couverte par cette catégorie, de sorte que cette disposition confère à suffisance une base juridique à la délivrance des points de comparaison conformément à l'article 6.3 du Règlement (UE) n° 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 (CE) n° 95/46 (RGPD) qui dispose que : 'Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

- a) le droit de l'Union ; ou
- b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.' Par ailleurs et s'agissant de l'acception de la base juridique qui définit le traitement des données à caractère personnel requise par le Règlement mentionné supra, il convient de souligner que le considérant 41 permet de dissiper les difficultés d'interprétation de l'article 6.3 en précisant que 'Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée 'Cour de justice') et de la Cour européenne des droits de l'homme.'

En l'espèce, l'AR en projet est une base juridique claire et précise et son application prévisible, par l'effet de sa publication.

Par ailleurs, il convient de souligner que le traitement des données à caractère personnel, bien que faisant partie de la protection de la vie privée (article 22 de la constitution) est quand même une catégorie bien spécifique qui est régi par des dispositions très précises, dont le RGPD et que celui-ci autorise qu'une disposition réglementaire constitue une base légale.

À titre subsidiaire, nous attirons également l'attention sur le fait, qu'au sein de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, nous sommes en train de préparer un Code fédéral de la documentation patrimoniale (une loi au sens matériel) qui reprendra notamment et intégralement les dispositions de l'AR en projet, puisque ce code a vocation à régir la collecte, le traitement, le gestion, la conservation et la délivrance de toutes les informations patrimoniales fédérales, en ce compris les informations cadastrales."

4.5. Het antwoord van de gemachtigde overtuigt niet.

Uit hetgeen is uiteengezet in opmerking 4.3 kan worden afgeleid dat de regeling van de essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerking bij wet moet gebeuren. Anders dan de gemachtigde voorhoudt, kan een koninklijk besluit die wettelijke grondslag niet verschaffen. Er kan ook niet worden aangenomen dat de verwerking van persoonsgegevens in het koninklijk besluit een intrinsiek gevolg is van de implementatie van artikel 504 WIB 92. Vermits de categorie van verwerkte gegevens, de personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de met de verwerking nagestreefde doelstellingen essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens zijn die door de wetgever in beginsel zelf dienen te worden geregeld, kan dit niet pas voor het eerst in het ontworpen besluit worden geregeld.

In zijn antwoord gaf de gemachtigde overigens *in fine* zelf aan dat een wet ("un Code fédéral de la documentation patrimoniale (une loi au sens matériel)") in voorbereiding is die de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 integraal zal overnemen.

In het licht van de voorgaande opmerkingen en aangezien de regelingen inzake de verwerking van persoonsgegevens in dermate omvangrijke mate verspreid zijn over de ontworpen bepalingen van het koninklijk besluit, dient dan ook te worden besloten dat de ontworpen regeling in zijn geheel slechts doorgang kan vinden dan nadat de verwerking van persoonsgegevens inzake de kadastrale documentatie wettelijk is verankerd.

De stellers van het ontwerp zullen daarbij ook aandacht moeten schenken aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij zal moeten worden nagegaan of, en in welke mate, de belangen van transparantie op de vastgoedmarkt opwegen tegen het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux'.

L'article 1^{er} du projet redéfinit la notion d'« archive ».

L'article 2 du projet modifie l'intitulé du titre III de cet arrêté afin d'indiquer clairement que la fourniture de documentation cadastrale va bien au delà des seuls extraits et que ce titre concerne l'ensemble de la documentation cadastrale.

Ensuite, la structure de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 est modifiée en vue de préciser plus clairement à qui il faut mettre à disposition la documentation cadastrale, à savoir au public, aux personnes auxquelles la documentation cadastrale a trait et à leurs mandataires, ou aux personnes autres, et de quelle manière (articles 4 à 25 du projet). La dénomination de certains titres de cet arrêté royal est adaptée à cette fin.

En outre, le projet complète aussi la liste de données qui sont disponibles pour le public avec une clé unique d'identification des parcelles cadastrales patrimoniales et leur situation et le prix de vente des parcelles cadastrales, à l'exclusion des expropriations, pour une période de cinq ans à dater de la passation de l'acte authentique de vente (article 5 du projet).

L'article 26 du projet dispose enfin que les protocoles conclus par l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale (ci-après : l'administration) sur pied de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé conservent leur validité et ne doivent pas être adaptés pour autant que les modalités essentielles du traitement organisées par le protocole restent inchangées.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique est avant tout recherché dans l'article 472 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92). Aux termes de cet article, le revenu cadastral est fixé par parcelle cadastrale. À cette fin, l'administration procède à l'expertise des parcelles selon les règles et les formes fixées par le Roi (paragraphe 1^{er}). Lorsqu'une parcelle cadastrale comporte du matériel ou de l'outillage, il est fixé un revenu cadastral séparé, d'une part, pour le fonds, y compris éventuellement les locaux, abris et leurs accessoires indispensables, et

d'autre part, pour le matériel et l'outillage (paragraphe 2). Cet article prévoit ensuite comment le revenu cadastral des biens immobiliers sis à l'étranger est déterminé (paragraphe 3).

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment les dispositions actuellement en projet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 472 CIR 92. Cette disposition sera omise du préambule. Ceci a également été confirmé par le délégué :

« De artikelen 3 tot 34 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (Titel II: Het aanleggen en bijwerken van de kadastrale documentatie) zijn effectief opgesteld in uitvoering van artikel 472 CIR92. Deze artikelen hebben betrekking op de waardering van percelen, en meer specifiek de vorming van percelen. Deze artikelen vallen echter niet onder de huidige wijziging. De verwijzing naar artikel 472 WIB 92 is in dit geval niet relevant is en we stellen daarom voor deze te schrappen ».

4.1. Par ailleurs, le préambule recherche également un fondement juridique dans l'article 504 CIR 92. Selon cette disposition, l'administration assure la conservation et la tenue au courant des documents cadastraux suivant les règles fixées par le Roi (alinéa 1^{er}). L'administration est seule habilitée, selon les règles et les tarifs déterminés par le Roi, à établir et à délivrer des extraits ou des copies de documents cadastraux (alinéa 2). Sauf autorisation expresse de l'administration, il est interdit de reproduire pareils extraits ou copies, ou encore de les traiter selon un procédé informatique ou autre (alinéa 3).

4.2. La question se pose de savoir si ce fondement juridique peut être invoqué pour les dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel (articles 5, 9, 11, 15 et 18 du projet). Ces dispositions concernent la catégorie de données traitées (articles 36, § 1^{er}, 8°, 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 41 et 43, en projet, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018), la catégorie de personnes concernées (articles 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 41 et 43, en projet), les catégories de personnes ayant accès aux données traitées (article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, en projet) ou la finalité poursuivie par le traitement (articles 38, § 1^{er}, alinéa 2, et 39, en projet).

Plus spécifiquement, l'article 36, § 1^{er}, 8°, en projet, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 prévoit une mise à disposition du public, notamment, du prix de vente des parcelles cadastrales patrimoniales. En vertu de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, l'identification des titulaires de droits réels est mise à la disposition des personnes physiques et morales de droit public ou de droit privé autres que les personnes auxquelles l'identification se rapporte, ou leur mandataire, et l'article 38, § 2, en projet dispose que les données visées au paragraphe 1^{er} peuvent également être mises à disposition d'associations professionnelles représentant des personnes physiques ou morales auxquelles les données peuvent être fournies ou lorsque ces associations professionnelles peuvent justifier d'une des finalités visées au paragraphe 1^{er}. L'article 41 en projet prévoit qu'il doit être fait mention, dans la demande faite par la personne à laquelle la documentation cadastrale se rapporte ou par son mandataire, de l'identité de la personne à laquelle la documentation cadastrale se rapporte, ainsi que, si cette personne en dispose, du numéro d'entreprise et du numéro de registre national. Aux termes de l'article 43, en projet, les consultations effectuées et les mises à disposition de données sont conservées dans un registre mentionnant l'identité ou la dénomination du destinataire de l'information, les finalités sur la base desquelles les informations ont été mises à disposition ou fournies, la date de demande et de délivrance, et un aperçu des données qui ont été consultées ou mises à disposition.

Dans l'avis 63.731/3 du 16 juillet 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 juillet 2018, le Conseil d'État a en principe admis que les dispositions de ce qui est devenu le titre 3 de cet arrêté royal, y compris les dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel, trouvaient leur fondement juridique dans l'article 504, alinéa 2, CIR 92, également invoqué en l'espèce (observation 4.2). Toutefois, cette question doit être réexaminée aujourd'hui à la lumière des récentes évolutions dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et dans la jurisprudence du Conseil d'État, qui sont décrites ci-dessous.

4.3. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données'².

4.4. Il a été demandé au délégué quel est, à la lumière de cette jurisprudence et de cette jurisprudence, le fondement juridique pour le traitement de données à caractère personnel dans l'arrêté royal en projet et si, à la lumière du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels précités ont été fixés dans l'article 504 CIR 92, qui est invoqué comme fondement juridique pour l'arrêté royal. Il a répondu comme suit :

« L'arrêté royal à l'examen, sur base des deux délégations prévues par l'article 504 du CIR/92 (qui est une disposition légale au sens matériel) constitue la base légale du traitement des données à caractère personnel envisagé. En effet, comme développé dans le rapport au Roi, un arrêté royal peut constituer une base légale valable pour le traitement des données à caractère personnel, sur base du RGPD.

(ii) en vue de prévenir ou de régler un contentieux par un mode alternatif de résolution des litiges, outre que pour la gestion même du contentieux. Pour cette finalité, il est également précisé que le contentieux doit porter sur un bien immobilier et que les données doivent être nécessaires au règlement du contentieux ou à l'action judiciaire, administrative ou extrajudiciaire. À cet égard, la délivrance des points de comparaison par les fonctionnaires de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale aux

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

² Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

contribuables qui en font la demande en vue de contester le revenu cadastral qui leur a été notifié ou dans le cadre de la contestation de celui-ci est couverte par cette catégorie, de sorte que cette disposition confère à suffisance une base juridique à la délivrance des points de comparaison conformément à l'article 6.3 du Règlement (UE) n° 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 (CE) n° 95/46 (RGPD) qui dispose que : 'Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

- a) le droit de l'Union ; ou
- b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.' Par ailleurs et s'agissant de l'acception de la base juridique qui définit le traitement des données à caractère personnel requise par le Règlement mentionné supra, il convient de souligner que le considérant 41 permet de dissiper les difficultés d'interprétation de l'article 6.3 en précisant que 'Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée 'Cour de justice') et de la Cour européenne des droits de l'homme.'

En l'espèce, l'AR en projet est une base juridique claire et précise et son application prévisible, par l'effet de sa publication.

Par ailleurs, il convient de souligner que le traitement des données à caractère personnel, bien que faisant partie de la protection de la vie privée (article 22 de la constitution) est quand même une catégorie bien spécifique qui est régi par des dispositions très précises, dont le RGPD et que celui-ci autorise qu'une disposition réglementaire constitue une base légale.

À titre subsidiaire, nous attirons également l'attention sur le fait, qu'au sein de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, nous sommes en train de préparer un Code fédéral de la documentation patrimoniale (une loi au sens matériel) qui reprendra notamment et intégralement les dispositions de l'AR en projet, puisque ce code a vocation à régir la collecte, le traitement, le gestion, la conservation et la délivrance de toutes les informations patrimoniales fédérales, en ce compris les informations cadastrales ».

4.5. La réponse du délégué ne convainc pas.

Il peut se déduire de ce qui a été exposé dans l'observation 4.3 que c'est la loi qui doit régler les éléments essentiels du traitement de données envisagé. Contrairement à ce que soutient le délégué, un arrêté royal ne peut pas procurer cette base légale. On ne peut pas non plus admettre que le traitement de données à caractère personnel dans l'arrêté royal est une conséquence intrinsèque de la mise en œuvre de l'article 504 CIR 92. Étant donné que la catégorie de données traitées, les personnes ayant accès aux données traitées et les objectifs poursuivis par le traitement sont des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel qui doivent en principe être réglés par le législateur lui-même, ils ne peuvent pas être réglés pour la première fois seulement dans l'arrêté en projet.

D'ailleurs, dans sa réponse, le délégué lui-même a indiqué *in fine* qu'une loi (« un Code fédéral de la documentation patrimoniale (une loi au sens matériel) ») est en préparation, laquelle reproduira intégralement les dispositions de l'arrêté royal du 30 juillet 2018.

À la lumière des observations précitées et dès lors que les régimes relatifs au traitement de données à caractère personnel sont à ce point éparpillés dans les dispositions en projet de l'arrêté royal, il convient de conclure que l'ensemble du dispositif en projet ne pourra aboutir qu'après que le traitement de données à caractère personnel relatif à la documentation cadastrale aura été consacré par la loi.

À cet égard, les auteurs du projet devront accorder une attention particulière au principe de proportionnalité, et vérifier si, et dans quelle mesure, les intérêts de la transparence sur le marché immobilier l'emportent sur le droit à la protection de la vie privée (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 22 de la Constitution).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE