



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.710/2
du 5 novembre 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'accord
de coopération du
18 avril 2014 entre l'État
fédéral, la Région flamande, la
Région wallonne et la Région
de Bruxelles-Capitale
concernant la Structure de
Coordination de l'information
patrimoniale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.710/2
van 5 november 2014

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het
samenwerkingsakkoord van
18 april 2014 tussen de
federale Staat, het Vlaams
Gewest, het Waals Gewest en
het Brussels Hoofdstedelijke
Gewest met betrekking tot de
Coördinatiestructuur voor
patrimoniuminformatie'

Le 7 octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération du 18 avril 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la Structure de Coordination de l'information patrimoniale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 novembre 2014.

*

Op 7 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 18 april 2014 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot de Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 5 november 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

L'accord de coopération auquel l'avant-projet d'ordonnance entend porter assentiment a fait l'objet de l'avis 56.330/VR donné le 3 juin 2014 par les chambres réunies du Conseil d'État sur un avant-projet de décret de la Région flamande qui portait assentiment au même accord.

Dans cet avis, les observations suivantes ont été formulées.

(Traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET »

3. En exécution des articles 1bis et 4, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (ci-après : la loi spéciale de financement) et de l'article 92bis, § 3, e), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale et les régions ont conclu un accord de coopération 'concernant la structure de coordination de l'information patrimoniale'. Cet accord organise l'échange d'informations patrimoniales (y compris, entre autres, des informations personnelles) entre l'autorité fédérale et les régions et entre les régions elles-mêmes, ainsi que la mise à disposition desdites informations aux utilisateurs. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objectif de porter assentiment à cet accord de coopération, ainsi que l'exige l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

L'accord pose tout d'abord les principes qui régiront la gestion conjointe de l'échange des informations patrimoniales et la mise à jour de celles-ci (article 3). La 'structure de coordination de l'information patrimoniale' (ci-après : la SCIP) est créée et organisée dans ce cadre. Il s'agit d'une institution commune dotée de la personnalité juridique dont la gestion est confiée à un conseil d'administration composé de huit membres, dont deux membres désignés par chacune des parties à l'accord (articles 4, 5 et 11 à 19). Les frais de fonctionnement sont supportés par ces dernières, chacune pour un quart (article 19). Le budget de la SCIP est soumis à l'approbation du Ministre fédéral du Budget et de tous les ministres régionaux qui ont le budget dans leurs attributions (article 17), tandis que la Cour des comptes exerce le contrôle sur toutes les décisions de la SCIP ayant un impact budgétaire ou financier (article 18).

Par ailleurs, l'accord règle la gestion des informations patrimoniales (articles 8 et 10), l'accès aux informations patrimoniales et leur utilisation par les parties à l'accord et par certains pouvoirs publics, ainsi que leur accès et leur réutilisation par les utilisateurs (articles 6, 7 et 9). L'accord contient également une série de dispositions en matière de protection de la vie privée (articles 20 à 23).

L'accord comporte aussi des règles concernant les litiges que son interprétation ou son exécution pourraient susciter (article 25).

Il ressort en outre des dispositions finales que les utilisateurs ne peuvent pas en tirer des droits nouveaux ou supplémentaires pour la consultation, la communication, la

correction, l'accès, la réutilisation ou toute autre utilisation des informations patrimoniales que ceux dont ils disposent en vertu d'autres dispositions légales et réglementaires applicables, et que l'accord ne porte pas atteinte aux dispositions en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public qui sont applicables aux parties (article 24).

L'accord a été conclu pour une durée indéterminée (article 26).

FORMALITÉS

4. L'accord de coopération contient un certain nombre de dispositions concernant l'accès aux données à caractère personnel, à l'enregistrement et l'échange de celles-ci.

Il est recommandé de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur ces dispositions, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement s'énonce comme suit :

'Les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°. Elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral. La gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale s'effectue par la voie d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions', qui a remplacé la disposition précitée, que par la notion de 'documentation patrimoniale', on entend 'le système structuré de communication et de gestion de l'information patrimoniale, à savoir l'information géographique ou cadastrale et personnelle ainsi que l'information tant juridique que factuelle'¹.

L'accord de coopération à l'examen vise avant tout à mettre en œuvre l'obligation qui découle de l'article 4, § 2, dernière phrase, de la loi spéciale de financement. C'est pourquoi le préambule de l'accord de coopération renvoie à l'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement.

Toutefois, le préambule de l'accord de coopération fait également référence à l'article 1bis de la loi spéciale de financement et à l'article 92bis, § 3, e), de la loi spéciale du 8 août 1980. Ces dispositions s'énoncent comme suit :

- article 1bis de la loi spéciale de financement :

'L'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi et de l'autorité fédérale est réglé par un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' ;

- article 92bis, § 3, e), de la loi spéciale du 8 août 1980 :

'L'autorité fédérale et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération :

[...]

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/001, 15. Dans le même sens : *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/007, 157 (« La notion de documentation patrimoniale vise l'information géographique ou cadastrale et personnelle, de même que l'information tant juridique que factuelle relative au patrimoine »).

(e) pour l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des régions, visées dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, et de l'autorité fédérale'.

L'accord de coopération du 7 décembre 2001 entre l'État fédéral et les régions 'relatif à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences fiscales et aux procédures de concertation concernant l'applicabilité technique des modifications aux impôts régionaux projetées par les Régions et l'applicabilité technique de l'instauration par les Régions de réductions ou d'augmentations générales de l'impôt des personnes physiques dû' a déjà été conclu, en exécution de l'article 1bis de la loi spéciale de financement.

À la question de savoir comment cet accord de coopération s'articule avec l'accord de coopération à l'examen, le délégué a répondu ce qui suit :

'Deze samenwerkingsakkoorden hebben elk hun eigen finaliteit. Er dient benadrukt te worden dat het samenwerkingsakkoord CSPI zeker geen afbreuk doet aan bestaande samenwerkingsakkoorden. De aanhef van het samenwerkingsakkoord CSPI verwijst bijvoorbeeld naar de wisselwerking tussen beide akkoorden'.

Il ressort des articles 2 et 6 de l'accord de coopération à l'examen, ainsi que de son annexe, que l'objet de l'accord n'est pas limité à la gestion de la documentation patrimoniale dans le cadre de l'exercice de compétences fiscales (article 4, § 2, de la loi spéciale de financement), mais que sa portée est plus large. Le présent accord de coopération ne se fonde donc pas uniquement sur l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 (accord de coopération obligatoire), mais aussi sur l'article 92bis, § 1^{er}, de cette loi (accord de coopération volontaire). Les informations patrimoniales qui font l'objet de l'accord de coopération se voient par conséquent attribuer un champ d'application étendu et peuvent donc être utilisées dans le cadre de l'exercice de toutes les compétences des parties. Il est dès lors d'autant plus indiqué de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (voir l'observation 4).

6. L'accord de coopération auquel il faut donner assentiment prévoit la création et la gestion conjointes d'une institution publique dotée de la personnalité juridique au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir la SCIP.

En outre, il faut tenir compte de l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui consacre le principe de la légalité des personnes morales de droit public (et qui, en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', est également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale)². Il découle de ce principe, comme cette disposition le formule expressément, que le législateur doit régler la création, la composition, la compétence, ainsi que le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public, ou du moins leurs aspects essentiels. En l'occurrence, cela signifie que les aspects essentiels liés à la

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir également : l'avis C.E. 54.716/VR du 21 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2428/1, 51-61), observation 16 ; l'avis C.E. 54.901/VR du 21 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération du ... entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la construction d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-521/1, 31-38), observation 19.

création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la SCIP doivent être réglés par l'accord de coopération et soumis à l'assentiment des législateurs respectifs³.

Il y a lieu de constater qu'outre le contrôle spécifique effectué par la Cour des comptes (article 18, § 1^{er}, de l'accord de coopération) et la tutelle d'approbation exercée par les ministres qui ont le budget dans leurs attributions en ce qui concerne le budget annuel (article 17, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération), l'accord de coopération ne soumet pas la SCIP à un mécanisme de tutelle administrative, examinant tant la légalité – externe et interne – de la mesure prévue que l'objectif d'intérêt général⁴. Le système parlementaire et la responsabilité politique (voir l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980)⁵ impliquent toutefois que le pouvoir exécutif est soumis au contrôle parlementaire et doit, à son tour, pouvoir exercer une tutelle administrative sur les organes administratifs de son ressort. Compte tenu de la large délégation de compétences à la SCIP (voir par exemple : l'article 6, § 5, relatif à l'octroi d'un droit d'accès gratuit ; l'article 15, § 1^{er}, relatif aux matières concernant le personnel ; l'article 19, §§ 1^{er} et 2, concernant la fixation et la répartition des frais de fonctionnement et d'investissement), l'absence de régime de tutelle générale est d'autant plus problématique.

7. La SCIP se voit confier un certain nombre de missions. Certaines d'entre elles consistent à fixer des dispositions de nature générale et abstraite. Il s'agit de :

- définir une taxonomie commune et une clé d'identification commune unique, en vue d'harmoniser les informations patrimoniales (article 3, 7°, de l'accord de coopération) ;

- définir toutes les conditions nécessaires et veiller à l'implémentation de ces conditions pour assurer le contrôle, l'audit et la traçabilité des informations patrimoniales échangées, pour pouvoir échanger les informations patrimoniales d'une manière optimale et efficace, pour assurer une utilisation ou la réutilisation optimale de l'information patrimoniale et garantir la sécurité des échanges des informations patrimoniales (article 5, § 1^{er}, 2°) ;

- définir toutes les conditions nécessaires et veiller à l'implémentation de ces conditions pour garantir la mise à jour des informations patrimoniales, notamment à des fins de sécurité juridique, en garantissant notamment 1) la composition des droits de propriété sur les biens immeubles et 2) le lien entre l'identification des biens immeubles et le détenteur des droits réels sur ces biens (article 5, § 1^{er}, 3°) ;

- définir toutes les conditions nécessaires et veiller à l'échange des informations patrimoniales nécessaires pour le service des impôts régionaux (article 5, § 1^{er}, 4°) ;

- déterminer les modalités techniques et organisationnelles selon lesquelles le droit d'accès et d'utilisation des informations patrimoniales peut être exercé (article 6, §§ 1^{er}, alinéa 4, et 3, dernier alinéa) ;

- et en outre (article 5, § 2) :

- °1° définir les types des informations patrimoniales à échanger ;

³ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ Note de bas de page 5 de l'avis cité : L'article 12, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose certes que si le conseil d'administration n'atteint pas de consensus et ne parvient donc pas à une décision dans une matière donnée, « chaque partie peut quant à cette matière saisir le Comité de concertation ». Toutefois, il s'agit d'une faculté et non d'une obligation.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : En vertu de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, cette disposition est également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

2° définir une harmonisation des informations patrimoniales, entre autres par le biais d'une taxonomie commune et une clé d'identification commune unique ;

3° définir les techniques et les processus communs pour l'échange optimal des informations patrimoniales, en particulier en ce qui concerne les aspects de sécurité, de traçabilité, de contrôle, d'audit et compatibilité informatique et veiller à leur implémentation ;

4° définir le standard de qualité requis pour les informations patrimoniales et assurer le suivi de son implémentation ;

5° établir les mécanismes de répartition et de compensation entre les parties des montants dus par les utilisateurs en vertu des accords tel[s] que définis à l'article 7 pour l'accès à ou la communication des informations patrimoniales et veiller à ce que les parties effectuent les paiements et/ou les compensations entre elles conformément à ces mécanismes ;

6° établir et mettre à jour la liste des sources authentiques des informations patrimoniales visée à l'article 8, ainsi que coordonner le registre des droits d'accès visé à l'article 9'.

À cet égard, il convient de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

Il a dès lors été demandé au délégué s'il s'agit de compétences de nature réglementaire. Il a répondu ce qui suit :

‘Nee, dit zijn uitsluitend zeer duidelijke taken, als administratieve overheid, in het kader van de concrete, detailmatige invulling van de gemeenschappelijke taxonomie en unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel’.

Les dispositions précitées ne soulèvent aucune objection si elles ont été conçues en ce sens.

8. Une des missions de la CISP consiste à dresser et tenir à jour une liste de sources authentiques (article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération). La liste des sources authentiques d'informations patrimoniales qui, à la date de la signature de l'accord, sont gérées par une des parties ou pour lesquelles une des parties agit en tant que distributeur (article 8, § 1^{er}, alinéa 2) est jointe 'à titre informatif' (en annexe de l'accord de coopération). L'accord contient également des dispositions relatives aux droits d'accès aux sources authentiques (article 9), bien qu'il n'octroie pas de nouveaux droits ou de droits supplémentaires aux utilisateurs (article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}).

À cet égard, la question se pose de savoir si les dispositions de l'accord de coopération peuvent être réputées compatibles avec le droit à la vie privée, tel qu'il est garanti notamment par l'article 22 de la Constitution.

Dans son arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013 (entre autres), la Cour constitutionnelle déclare ce qui suit à ce propos :

‘B.4.5. Les droits que garantissent l’article 22 de la Constitution et l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme ne sont pas absolus.

Bien que l’article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : ‘sauf dans les cas et conditions fixés par la loi’.

Cette disposition constitutionnelle garantit donc qu’aucune ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale ne puisse intervenir si elle n’est pas prévue par des règles suffisamment précises, adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue, toute ingérence dans ce droit devant répondre à un besoin social impérieux et être proportionnée à l’objectif légitime poursuivi.

[...]

B.8.1. 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 immixtion dans ce droit ne peut avoir lieu qu’en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Outre cette exigence de légalité formelle, l’article 22 de la Constitution impose également que l’ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit libellée en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence dans le droit au respect de la vie privée.

De même, l’exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme implique que sa formulation soit assez précise pour que tout individu puisse prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d’un acte déterminé (CEDH, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30).

La loi doit offrir des garanties contre les atteintes arbitraires de la puissance publique au droit au respect de la vie privée, à savoir en délimitant le pouvoir d’appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d’une part, et en prévoyant un contrôle juridictionnel effectif, d’autre part (voy., entre autres, CEDH, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55 ; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, § 76 ; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 34)’.

Les garanties légales requises concernant le traitement de données à caractère personnel qui fait l’objet de l’accord de coopération sont offertes par la loi du 8 décembre 1992, c’est-à-dire la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale en toute matière⁶, et à laquelle l’accord ne porte pas atteinte (voir l’article 20 de l’accord). En outre, il se déduit de l’article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l’accord que seules des données à caractère personnel pour lesquelles il existe déjà une base légale ou décrétable peuvent être communiquées. L’accord de coopération prévoit ainsi un nouveau mode de traitement de données qui existent déjà. Sur ce point, l’accord de coopération ne pose dès lors aucun problème.

Ainsi qu’il ressort de l’arrêt de la Cour constitutionnelle précité, l’article 22 de la Constitution, outre l’exigence de légalité formelle, impose également que l’ingérence dans

⁶ Note de bas de page 7 de l’avis cité : C.C., 20 octobre 2004, n° 162/2004, B.5.2 ; C.C., 19 janvier 2005, n° 16/2005, B.5.2 ; C.C., 14 février 2008, n° 15/2008, B.21.

le droit au respect de la vie privée soit libellée en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence dans le droit au respect de la vie privée ⁷.

Toutefois, force est de constater que la définition, à l'article 1^{er}, 6°, de l'accord, de ce qu'il faut entendre par 'les informations patrimoniales' ('l'ensemble des informations géographiques ou cadastrales et personnelles ainsi que les informations tant juridiques que factuelles') n'est pas assez précise pour permettre de déterminer quelles sont les informations dont les sources authentiques doivent faire l'objet de l'échange coordonné et intégré organisé par l'accord de coopération.

Le délégué a fourni les explications suivantes à propos de la définition :

'Het samenwerkingsakkoord herneemt de contouren van de notie patrimoniale documentatie bedoeld in artikel 4, 2, van de BFW: het gestructureerd communicatie- en beheerssysteem van patrimoniale informatie; dit is geografische of kadastrale en personele informatie alsmede zowel juridische als feitelijke informatie (Parl.St., Kamer 2000-2001, nr. 1186/1, 15).

Enkele voorbeelden:

- Geografische informatie: bv. bestand met de waterlopen en hun benaming;
- Kadastrale informatie: bestand met de kadastrale percelen in een gemeente;
- Personele informatie: bestand met de eigenaars van deze percelen;
- Juridisch: sommige perceelsgrenzen zijn bij een notariële akte beschreven (bv. in een bijgevoegd afpalingsplan met handtekening van aanpalende eigenaars); ook de landsgrenzen zijn vaak juridisch vastgesteld in het Belgisch staatsblad;
- Feitelijke informatie: extra informatie over een onroerend goed: bv. alleenstaand gebouw; documentatie over voorzieningen van een onroerend goed (badkamer, oppervlakte), breedte van een perceel'.

Ces précisions, qui ne sont que des exemples, ne permettent pas non plus de définir la portée, d'une part, de l'obligation pour la SCIP de dresser la liste des sources authentiques (article 8, § 1^{er}) et, d'autre part, de l'obligation pour chaque partie qui crée une source authentique complémentaire ou qui se charge de sa gestion ou de sa distribution d'en informer la SCIP immédiatement (article 8, § 2).

Par ailleurs, la liste des sources authentiques jointe en annexe de l'accord de coopération n'est qu'un instantané (situation au moment de la signature de l'accord), de sorte qu'on ne peut pas non plus déduire de cette liste les sources de données qui entreront à l'avenir dans le champ d'application du régime. En outre, il s'avère que la liste n'a pas été établie de manière équilibrée, puisque seul un nombre très limité de sources est mentionné pour une partie, alors que de nombreuses sources sont énumérées pour d'autres parties.

L'accord de coopération devrait clarifier ce point afin que la portée du régime soit définie plus précisément. Pour ce faire, deux options sont possibles.

Soit l'accord de coopération définit de manière générale quelles sources authentiques d'informations patrimoniales sont concernées par le régime, de sorte à pouvoir, pour la suite déterminer avec précision la liste des sources à tout moment, sur la base de cette définition générale et abstraite. Dans ce cas, la liste jointe à l'accord de coopération n'est pas limitative, mais indicative.

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir également : C.C., 14 février 2013, n° 6/2013, B.9.1 ; C.C., 16 mai 2013, n° 66/2013, B.11.1.

Soit, s'il s'avère impossible de définir l'objet du régime d'une manière générale et abstraite, on recourt à une liste limitative qui mentionne explicitement les sources authentiques qui entrent dans le champ d'application du régime. Cette méthode de travail a pour inconvénient majeur que la liste doit régulièrement être adaptée.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

9. Selon l'article 1^{er}, 5°, alinéa 1^{er}, a), de l'accord de coopération, la notion de 'pouvoir public', qui y est définie, vise notamment toute personne morale ou tout organe créé par ou en vertu 'd'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution' ou par cette voie. Cette formulation large concerne tant les décrets de la Région flamande, les décrets de la Région wallonne et les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale que les décrets de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire française. Si effectivement les auteurs de l'accord de coopération souhaitent ainsi viser simultanément tous les actes de nature législative à la fois des communautés et des régions, la formulation précitée doit évidemment être interprétée de manière à s'appliquer également aux ordonnances de la Commission communautaire commune relatives aux matières visées à l'article 135 de la Constitution. Par contre, si les auteurs souhaitent ainsi uniquement renvoyer aux actes législatifs des régions, on omettra les mots 'd'un décret'.

10. La question se pose également de savoir si la définition de 'pouvoir public' à l'article 1^{er}, 5°, de l'accord, comprend les notaires. Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

'Nee, notarissen ressorteren niet onder de definitie van overheid. Een notaris vervult geen openbare bestuursfuncties (b). Hij valt ook niet onder c) want er is geen orgaan of persoon vallend onder a) of b) die toezicht houden'.

Or, il ressort de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1803 'contenant organisation du notariat' que les notaires sont des 'fonctionnaires publics', qui sont 'établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions'. On aperçoit dès lors difficilement pourquoi ils n'entreraient pas dans la définition de l'article 1^{er}, 5°, alinéa 1^{er}, b), de l'accord de coopération ('toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques'). Si l'on ne veut pas que le régime s'applique aux notaires, il conviendra de le mentionner expressément dans l'accord. En outre, si les auteurs de l'accord de coopération n'ont pas l'intention de rendre le régime applicable aux personnes physiques ou morales qui, à l'instar des notaires, exercent des fonctions publiques sans avoir été créées par la Constitution ou une norme législative ou en vertu de celles-ci et sans être soumises au contrôle d'un organe ou d'une personne créé par la Constitution ou une norme législative ou en vertu de celles-ci, la question se pose de savoir quelles personnes physiques ou morales sont alors effectivement visées au point b) sans l'être déjà aux points a) et c) ⁸.

11. À l'article 1^{er}, 5°, alinéa 2, de l'accord, il y a lieu de remplacer le mot 'judiciaire', qui se rapporte uniquement aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, par le mot 'juridictionnelle'.

⁸ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir à cet égard l'observation formulée à propos de l'article 6 et la réponse du délégué, qui semble confirmer que le b) est sans objet.

Article 6

12. La question se pose de savoir si l'article 6, § 3, de l'accord de coopération vise uniquement les pouvoirs publics mentionnés à l'article 1^{er}, 5°, alinéa 1^{er}, a) et c), ou s'il porte également sur les pouvoirs publics visés à l'article 1^{er}, 5°, alinéa 1^{er}, b). Le délégué a répondu ce qui suit :

‘Artikel 6, § 3, kan slaan op alle overheden vermeld in artikel 1, 5°. Het moet wel gaan om een overheid opgericht door een partij of een overheid die van een partij afhangt. Bijkomend moet het gebruik van de patrimoniuminformatie nodig zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden of van de taken die die partij heeft toegekend aan die overheid’.

Toutefois, il ne découle pas de l'article 6, § 3, de l'accord de coopération qu'il peut aussi s'agir des pouvoirs publics visés à l'article 1^{er}, 5°, alinéa 1^{er}, b). En effet, il doit s'agir de pouvoirs publics créés par une partie ou dépendants de celle-ci. À cet égard, il est renvoyé à l'observation formulée à propos de l'article 1^{er}, 5°.

Article 7

13. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération pose la question de savoir pourquoi l'accord devant être conclu par la SCIP à la demande d'une partie concerne l'accès aux informations patrimoniales *d'une autre partie* et l'utilisation ou la réutilisation de celles-ci. Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Voor de toegang tot de eigen bronnen moet de overeenkomst niet via de CSPI verlopen. De wijze waarop gebruikers toegang kunnen hebben zal mede afhangen van de invulling van de gemeenschappelijke taxonomie en unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel.

Bv. De federale Staat (partij) kan via het CSPI een overeenkomst afsluiten met de KFBN om informatie van vervuilde gronden van OVAM beschikbaar te stellen aan de notarissen (gebruikers), dat kan dan volgens de in de overeenkomst opgestelde voorwaarden. De info zal enkel bruikbaar zijn binnen een technisch netwerk van de notarissen’.

Article 8

14. On peut observer à propos de l'article 8, § 2, de l'accord de coopération que l'obligation de notification devrait s'appliquer à toute modification des éléments mentionnés à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord qui nécessite une adaptation de la liste »⁹.

Ces observations s'appliquent *mutatis mutandis* à l'avant-projet.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance n'appelle aucune observation.

*

⁹ *Doc. parl.*, VI. Parl., 2014-2015, n° 117/1, pp. 37 à 49.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het samenwerkingsakkoord waaraan het voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, is onderzocht in advies 56.330/VR, dat de verenigde kamers van de Raad van State op 3 juni 2014 hebben gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest dat instemming verleende aan hetzelfde samenwerkingsakkoord.

In dat advies zijn de volgende opmerkingen geformuleerd.

“STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

3. Ter uitvoering van de artikelen 1*bis* en 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna: bijzondere financieringswet) en van artikel 92*bis*, § 3, e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, hebben de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord gesloten ‘met betrekking tot de Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie’. Bij dat akkoord wordt de uitwisseling van patrimoniuminformatie (o.m. ook personele informatie) tussen de federale overheid en de gewesten en tussen de gewesten onderling georganiseerd, alsook de ontsluiting van die informatie voor gebruikers. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met dat samenwerkingsakkoord, zoals vereist is krachtens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het akkoord worden in de eerste plaats de principes vastgesteld die het gezamenlijk beheer van de uitwisseling van patrimoniuminformatie alsook het bijwerken ervan zullen beheersen (artikel 3). In dat verband wordt de ‘Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie’ (hierna ook: CSPI) opgericht en georganiseerd. Het gaat om een gemeenschappelijke instelling met rechtspersoonlijkheid, waarvan het bestuur toevertrouwd wordt aan een raad van bestuur bestaande uit acht leden, waarvan elke partij bij het akkoord er twee aanwijst (artikelen 4, 5 en 11 tot 19). De werkingskosten worden gedragen door de partijen bij het akkoord, elk voor een vierde deel (artikel 19). De begroting van de CSPI is onderworpen aan de goedkeuring van de federale Minister van Begroting en van elke gewestminister onder wiens bevoegdheid de begroting ressorteert (artikel 17), terwijl het Rekenhof toezicht uitoefent op alle beslissingen van de CSPI die een budgettaire of financiële weerslag hebben (artikel 18).

Voorts worden in het akkoord het beheer van de patrimoniuminformatie (artikelen 8 en 10), de toegang tot de patrimoniuminformatie en het gebruik ervan door de partijen bij het akkoord en door bepaalde overheden, en de toegang tot de patrimoniuminformatie en het hergebruik ervan door de gebruikers, geregeld (artikelen 6, 7 en 9). Ook inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn in het akkoord een reeks bepalingen opgenomen (artikelen 20 tot 23).

Het akkoord bevat regels voor het geval geschillen rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van het akkoord (artikel 25).

Uit de slotbepalingen blijkt voorts dat de gebruikers eraan geen nieuwe of aanvullende rechten tot raadpleging, mededeling, verbetering, toegang, hergebruik of enig ander gebruik van patrimoniuminformatie kunnen ontleen dan die welke zij hebben ingevolge andere toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen en dat het akkoord geen afbreuk doet aan de bepalingen inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie die van toepassing zijn op de partijen (artikel 24).

Het akkoord is gesloten voor onbepaalde duur (artikel 26).

VORMVEREISTEN

4. Het samenwerkingsakkoord bevat een aantal bepalingen over de toegang tot en de registratie en de uitwisseling van persoonsgegevens.

Het verdient aanbeveling om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet luidt:

'De gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 5°, bedoelde belasting te wijzigen. Het federaal kadastraal inkomen kunnen ze echter niet wijzigen. Het gezamenlijk beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie gebeurt bij wege van een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.'

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten', die de voormelde bepaling heeft vervangen, blijkt dat met de notie 'patrimoniale documentatie' wordt bedoeld 'het gestructureerd communicatie- en beheerssysteem van patrimoniale informatie, dit is geografische of kadastrale en personele informatie alsmede zowel juridische als feitelijke informatie'.¹

Met het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 4, § 2, laatste zin, van de bijzondere financieringswet. In de aanhef van het samenwerkingsakkoord wordt dan ook verwezen naar artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet.

In de aanhef van het samenwerkingsakkoord wordt echter ook verwezen naar artikel 1bis van de bijzondere financieringswet, en naar artikel 92bis, § 3, e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze bepalingen luiden:

- artikel 1bis van de bijzondere financieringswet:

'De uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten bedoeld in deze wet en van de federale overheid wordt geregeld bij een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.'

- artikel 92bis, § 3, e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

¹ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Parl.St. Kamer 2000-01, nr. 1183/001, 15. In dezelfde zin: Parl.St. Kamer 2000-01, nr. 1183/007, 157 ("Het begrip patrimoniale documentatie betreft de geografische of kadastrale en personele informatie evenals de zowel juridische als feitelijke informatie betreffende het patrimonium").

‘De federale overheid en de Gewesten sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord:

[...]

(e) voor de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, bedoeld in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, en van de federale overheid.’

Ter uitvoering van artikel 1*bis* van de bijzondere financieringswet is reeds het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale Staat en de gewesten ‘betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’ gesloten.

Aan de gemachtigde is gevraagd hoe dat samenwerkingsakkoord zich verhoudt tot het voorliggende samenwerkingsakkoord. Het antwoord luidt:

‘Deze samenwerkingsakkoorden hebben elk hun eigen finaliteit. Er dient benadrukt te worden dat het samenwerkingsakkoord CSPI zeker geen afbreuk doet aan bestaande samenwerkingsakkoorden. De aanhef van het samenwerkingsakkoord CSPI verwijst bijvoorbeeld naar de wisselwerking tussen beide akkoorden.’

Uit de artikelen 2 en 6 van het voorliggende samenwerkingsakkoord, en de bijlage ervan, blijkt dat het voorwerp van het akkoord niet beperkt is tot het beheer van de patrimoniale documentatie in het kader van de uitoefening van fiscale bevoegdheden (artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet), maar dat het een bredere scope heeft. Bijgevolg is dit samenwerkingsakkoord niet louter gegrond op artikel 92*bis*, § 3, van de bijzondere financieringswet (verplicht samenwerkingsakkoord), maar ook op artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere financieringswet (vrijwillig samenwerkingsakkoord). De patrimoniuminformatie die het voorwerp is van het samenwerkingsakkoord krijgt derhalve een breed toepassingsgebied, en kan dus gebruikt worden in het kader van de uitoefening van alle bevoegdheden van de partijen. Het inwinnen van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie opmerking 4) is daarom des te meer aangewezen.

6. Het samenwerkingsakkoord waarmee dient te worden ingestemd, voorziet in de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, namelijk de CSPI.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met het tweede lid van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat het legaliteitsbeginsel inzake publiekrechtelijke rechtspersonen huldigt (en krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ ook van toepassing is voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest).² Uit dat beginsel, zoals het uitdrukkelijk wordt geformuleerd in

² Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie ook: adv.RvS 54.716/VR van 21 januari 2014 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2428/1, 51-61), opmerking 16; adv.RvS 54.901/VR van 21 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie

die bepaling, volgt dat de wetgever de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, en de werking van en het toezicht op de publiekrechtelijke rechtspersonen behoort te regelen, op zijn minst toch de essentiële aspecten ervan. In dit geval betekent dit dat de essentiële aspecten inzake de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van de CSPI in het samenwerkingsakkoord moeten worden geregeld, en aan de instemming van de respectieve wetgevers dienen te worden onderworpen.³

Er moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord de CSPI, naast de specifieke controle door het Rekenhof (artikel 18, § 1, van het samenwerkingsakkoord) en het goedkeuringstoezicht door de ministers bevoegd voor begroting wat de jaarlijkse begroting betreft (artikel 17, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord), niet aan een mechanisme van bestuurlijk toezicht onderwerpt, waarbij zowel de – externe en interne – wettigheid van de voorgenomen maatregel als het oogmerk van algemeen nut worden getoetst.⁴ Het parlementair systeem en de politieke verantwoordelijkheid (zie artikel 70 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)⁵ impliceren echter dat de uitvoerende macht de parlementaire controle moet ondergaan en dat zij op haar beurt bestuurlijk toezicht moet kunnen uitoefenen op de administratieve organen die onder de uitvoerende macht ressorteren. Gelet op de ruime delegatie van bevoegdheden aan de CSPI (zie bijvoorbeeld: artikel 6, § 5, inzake het toekennen van een kosteloos recht van toegang; artikel 15, § 1, inzake personeelsaangelegenheden; artikel 19, §§ 1 en 2, inzake het bepalen en omslaan van de werkings- en investeringskosten), is het ontbreken van een algemene toezichtsregeling des te problematischer.

7. Aan de CSPI worden een aantal taken toegekend. Bepaalde van die taken bestaan uit het vaststellen van bepalingen die algemeen en abstract van aard zijn. Het gaat om:

- het vaststellen van een gemeenschappelijke taxonomie en een unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel, ter harmonisering van de patrimoniuminformatie (artikel 3, 7°, van het samenwerkingsakkoord);

- het definiëren van en waken over de implementatie van alle voorwaarden noodzakelijk om het toezicht op, de audit en de traceerbaarheid van de uitgewisselde patrimoniuminformatie te verzekeren, om de patrimoniuminformatie op een optimale en efficiënte wijze te kunnen uitwisselen, om een optimaal hergebruik van de patrimoniuminformatie te verzekeren en om de veiligheid van de uitgewisselde patrimoniuminformatie te kunnen verzekeren (artikel 5, § 1, 2°);

- het definiëren van en waken over de implementatie van alle voorwaarden noodzakelijk om het bijwerken van de patrimoniuminformatie te verzekeren, onder meer met het oog op de rechtszekerheid, in het bijzonder het waarborgen van 1) de samenstelling van de eigendomsrechten op de onroerende goederen en 2) het verband

‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van ... tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie Gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven interregionaal Samenwerkingsverband ViaPass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-521/1, 31-38), opmerking 19.

³ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Artikel 12, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt weliswaar dat indien de raad van bestuur niet tot een consensus en dus niet tot een beslissing komt in een bepaalde aangelegenheid, “elke partij over die aangelegenheid het Overlegcomité kan vatten”. Het gaat evenwel slechts om een faculteit, geen verplichting.

⁵ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Krachtens artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is die bepaling ook van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

tussen de identificatie van de onroerende goederen en de houder van zakelijke rechten op die goederen (artikel 5, § 1, 3°);

- het definiëren van en waken over de uitwisseling van de patrimoniuminformatie noodzakelijk voor de dienst van de gewestelijke belastingen (artikel 5, § 1, 4°);

- het bepalen van de technische en organisatorische modaliteiten waaronder het recht van toegang en gebruik van de patrimoniuminformatie kan worden uitgeoefend (artikel 6, §§ 1, vierde lid, en 3, laatste lid);

- en bovendien (artikel 5, § 2):

- “1° de uit te wisselen types van patrimoniuminformatie definiëren;

- 2° een harmonisatie van de patrimoniuminformatie definiëren, onder meer via een gemeenschappelijke taxonomie en een unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel;

- 3° de gemeenschappelijke technieken en de processen voor de optimale uitwisseling van de patrimoniuminformatie definiëren, in het bijzonder wat betreft de aspecten inzake beveiliging, traceerbaarheid, controle, audit en informaticacompatibiliteit, en waken over de implementatie ervan;

- 4° de vereiste kwaliteitsstandaard voor de patrimoniuminformatie definiëren en waken over de implementatie ervan;

- 5° de mechanismen opstellen voor de verdeling en compensatie tussen de partijen van de bedragen die, krachtens de overeenkomsten zoals bepaald in artikel 7, door de gebruikers verschuldigd zijn voor de toegang of mededeling van patrimoniuminformatie en erover waken dat de partijen de betalingen en/of de compensaties onderling uitvoeren overeenkomstig deze mechanismen;

- 6° het opstellen en het bijhouden van de lijst van de authentieke bronnen van de patrimoniuminformatie bedoeld in artikel 8 alsook het register van de toegangsrechten bedoeld in artikel 9 coördineren”.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Aan de gemachtigde is daarom gevraagd of het gaat om bevoegdheden van reglementaire aard. Het antwoord luidt:

‘Nee, dit zijn uitsluitend zeer duidelijke taken, als administratieve overheid, in het kader van de concrete, detailmatige invulling van de gemeenschappelijke taxonomie en unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel.’

Zo de genoemde bepalingen in die zin worden opgevat, bestaat er geen bezwaar tegen.

8. Een van de taken van het CSPI is het opstellen en bijhouden van een lijst van authentieke bronnen (artikel 8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord). In de

bijlage van het samenwerkingsakkoord is 'ten informatieve titel' de lijst opgenomen van authentieke bronnen van patrimoniuminformatie die op de datum van ondertekening van het akkoord beheerd worden door een van de partijen of waarvoor een van de partijen als verdeler optreedt (artikel 8, § 1, tweede lid). Het akkoord bevat eveneens bepalingen inzake de toegangsrechten tot de authentieke bronnen (artikel 9), al verleent het akkoord geen nieuwe of aanvullende rechten aan de gebruikers (artikel 24, § 1, eerste lid).

In dit verband rijst de vraag of de bepalingen van het samenwerkingsakkoord verenigbaar kunnen worden geacht met het recht op privéleven, zoals dat wordt gewaarborgd door onder meer artikel 22 van de Grondwet.

In (onder meer) arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013 stelt het Grondwettelijk Hof dienaangaande het volgende:

'B.4.5. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn niet absoluut.

Hoewel artikel 22 van de Grondwet aan eenieder het recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven toekent, voegt die bepaling daaraan immers onmiddellijk toe: 'behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald'.

Die grondwetsbepaling waarborgt derhalve dat geen enkele overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan plaatsvinden dan krachtens voldoende precieze regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, waarbij elke inmenging in dat recht dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig dient te zijn met de nagestreefde wettige doelstelling.

[...]

B.8.1. Door aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voor te behouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven kan worden aangetast, waarborgt artikel 22 van de Grondwet iedere burger dat geen enkele inmenging in dat recht toegelaten is dan krachtens de regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Naast die formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen om in overeenstemming te worden bevonden met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat elk individu in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien (EHRM, 17 februari 2004, *Maestri t. Italië*, § 30).

De wet moet waarborgen bieden tegen willekeurige aantastingen door de overheid van het recht op eerbiediging van het privéleven, namelijk door de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken overheden op voldoende duidelijke wijze af te bakenen, enerzijds, en door in een effectief jurisdictioneel toezicht te voorzien, anderzijds (zie onder andere, EHRM, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; 6 juni 2006, *Segersted-Wiberg t. Zweden*, § 76; 4 juli 2006, *Lupsa t. Roemenië*, § 34).'

De vereiste wettelijke waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens die het voorwerp is van het samenwerkingsakkoord, worden geboden door de wet van 8 december 1992, dit is de algemene federale regelgeving die als

minimumregeling geldt in welke aangelegenheid ook,⁶ en waaraan het akkoord geen afbreuk doet (zie artikel 20 van het akkoord). Bovendien blijkt uit artikel 24, § 1, eerste lid, van het akkoord dat enkel persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven waarvoor al een wettelijke of decretale basis voorhanden is. Het samenwerkingsakkoord voorziet aldus in een nieuwe wijze van verwerking van gegevens die reeds voorhanden zijn. Op dit punt stelt het samenwerkingsakkoord dus geen probleem.

Zoals uit het hiervoor geciteerde arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt, legt artikel 22 van de Grondwet, naast de formele wettigheidsvereiste, eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.⁷

Er dient echter te worden vastgesteld dat de omschrijving, in artikel 1, 6°, van het akkoord, van wat onder 'patrimoniuminformatie' begrepen dient te worden ('het geheel van geografische, kadastrale en personele informatie alsmede zowel juridische als feitelijke informatie'), onvoldoende precies is om het mogelijk te maken te bepalen welke de informatie is waarvan de authentieke bronnen het voorwerp moeten uitmaken van de gecoördineerde en geïntegreerde uitwisseling georganiseerd door het samenwerkingsakkoord.

Bij de omschrijving gaf de gemachtigde volgende toelichting:

'Het samenwerkingsakkoord herneemt de contouren van de notie patrimoniale documentatie bedoeld in artikel 4, 2, van de BFW: het gestructureerd communicatie- en beheerssysteem van patrimoniale informatie; dit is geografische of kadastrale en personele informatie alsmede zowel juridische als feitelijke informatie (Parl. St., Kamer 2000-2001, nr. 1186/1, 15).

Enkele voorbeelden:

- Geografische informatie: bv. bestand met de waterlopen en hun benaming;
- Kadastrale informatie: bestand met de kadastrale percelen in een gemeente;
- Personele informatie: bestand met de eigenaars van deze percelen;
- Juridisch: sommige perceelsgrenzen zijn bij een notariële akte beschreven (bv. in een bijgevoegd afpalingsplan met handtekening van aanpalende eigenaars); ook de landsgrenzen zijn vaak juridisch vastgesteld in het Belgisch staatsblad;
- Feitelijke informatie: extra informatie over een onroerend goed: bv. alleenstaand gebouw; documentatie over voorzieningen van een onroerend goed (badkamer, oppervlakte), breedte van een perceel.'

Ook deze verduidelijking, die louter exemplatief is, laat niet toe om de draagwijdte te omschrijven van, aan de ene kant, de verplichting voor de CSPI om de lijst van authentieke bronnen te bepalen (artikel 8, § 1) en, aan de andere kant, de verplichting voor elke partij die een bijkomende authentieke bron aanmaakt of het beheer of de verdeling ervan op zich neemt de CSPI hiervan onverwijld in kennis te stellen (artikel 8, § 2).

⁶ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004, B.5.2; GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005, B.5.2; GwH 14 februari 2008, B.21.

⁷ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie ook: GwH 14 februari 2013, nr. 6/2013, B.9.1; GwH 16 mei 2013, nr. 66/2013, B.11.1.

De lijst van authentieke bronnen opgenomen in de bijlage van het samenwerkingsakkoord is daarenboven slechts een momentopname (stand van zaken op het moment van de ondertekening van het akkoord) zodat uit die lijst evenmin kan worden afgeleid welke gegevensbronnen in de toekomst onder de regeling zullen vallen. Bovendien blijkt het niet om een evenwichtig samengestelde lijst te gaan, vermits voor één partij slechts een heel beperkt aantal bronnen worden vermeld, terwijl voor andere partijen een uitgebreide opsomming van bronnen is opgenomen.

Het samenwerkingsakkoord zou ter zake duidelijkheid moeten scheppen, zodat de draagwijdte van de regeling precies is bepaald. Daarvoor kunnen twee wegen worden bewandeld.

Ofwel wordt in het samenwerkingsakkoord in het algemeen bepaald welke authentieke bronnen van patrimoniuminformatie onder de regeling vallen, zodat op basis van die algemene en abstracte omschrijving de lijst van bronnen op elk moment in de toekomst precies kan worden bepaald. In die optie is de lijst gevoegd bij het samenwerkingsakkoord geen exhaustieve, maar een indicatieve lijst.

Ofwel, indien het niet mogelijk blijkt het voorwerp van de regeling op algemene en abstracte wijze te omschrijven, zal moeten worden gewerkt met een exhaustieve lijst, waarin de authentieke bronnen die onder de regeling vallen expliciet worden vermeld. Belangrijk nadeel van die laatste manier van werken is dat de lijst stelselmatig dient te worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

9. Volgens artikel 1, 5°, eerste lid, a), van het samenwerkingsakkoord valt onder het begrip 'overheid', dat daarin gedefinieerd wordt, onder meer elke rechtspersoon of elk orgaan opgericht bij of krachtens 'een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134'. Die ruime formulering slaat zowel op de decreten van het Vlaams Gewest en het Waals Gewest en op de ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als op de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie. Indien de stellers van het samenwerkingsakkoord daarmee inderdaad tegelijk naar alle handelingen van wetgevende aard van zowel de gemeenschappen als de gewesten wensen te verwijzen, moeten de voormelde bewoordingen uiteraard aldus geïnterpreteerd worden dat ze ook slaan op de ordonnanties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 135 van de Grondwet. Indien de stellers daarmee integendeel alleen naar de wetgevende handelingen van de gewesten willen verwijzen, moeten de woorden 'een decreet' worden weggelaten.

10. Bij de definitie van 'overheid' in artikel 1, 5°, van het akkoord rijst ook de vraag of notarissen onder de omschrijving vallen. De gemachtigde antwoordde als volgt op een vraag daaromtrent:

'Nee, notarissen ressorteren niet onder de definitie van overheid. Een notaris vervult geen openbare bestuursfuncties (b). Hij valt ook niet onder c) want er is geen orgaan of persoon vallend onder a) of b) die toezicht houden.'

Uit artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1803 'op het notarisambt' blijkt nochtans dat notarissen 'openbare ambtenaren' zijn, die zijn 'aangesteld om alle akten en contracten te verlijden waaraan partijen de authenticiteit van overheidsakten moeten of willen doen verlenen, de dagtekening ervan te verzekeren, ze in bewaring te houden en er grossen en uitgiften van af te geven'. Het valt dan ook moeilijk in te zien dat ze niet zouden vallen onder de omschrijving in artikel 1, 5°, eerste lid, b), van het

samenwerkingsakkoord ('een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent'). Indien men de notarissen niet onder de regeling wil laten vallen, dan zal dit uitdrukkelijk in het akkoord moeten worden bepaald. Bovendien, indien de stellers van het samenwerkingsakkoord niet de bedoeling hebben om de regeling van toepassing te maken op natuurlijke personen of rechtspersonen die, zoals de notarissen, openbare functies uitoefenen zonder opgericht te zijn bij of krachtens de Grondwet of een wettelijke norm, en zonder onder het toezicht te vallen van een orgaan of persoon opgericht bij of krachtens de Grondwet of een wettelijke norm, rijst de vraag welke dan effectief de natuurlijke of rechtspersonen zijn bedoeld onder b) die niet reeds zijn bedoeld onder a) en onder c).⁸

11. In artikel 1, 5°, tweede lid, van het akkoord dienen de woorden 'gerechtelijke' en 'rechterlijke', die enkel betrekking hebben op de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde, te worden vervangen door het woord 'rechtsprekende'.

Artikel 6

12. Bij artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord rijst de vraag of enkel de overheden in artikel 1, 5°, eerste lid, a) en c), zijn bedoeld, dan wel ook de overheden vermeld in artikel 1, 5°, eerste lid, b). De gemachtigde antwoordde het volgende:

'Artikel 6, § 3, kan slaan op alle overheden vermeld in artikel 1, 5°. Het moet wel gaan om een overheid opgericht door een partij of een overheid die van een partij afhangt. Bijkomend moet het gebruik van de patrimoniuminformatie nodig zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden of van de taken die die partij heeft toegekend aan die overheid.'

Uit artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord blijkt echter niet dat het ook de overheden bedoeld onder artikel 1, 5°, eerste lid, b), kunnen zijn. Het moet immers gaan om overheden opgericht door of afhankelijk van een partij. In dit verband wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 1, 5°.

Artikel 7

13. Bij artikel 7, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord rijst de vraag waarom de door de CSPI op verzoek van een partij te sluiten overeenkomst betrekking heeft op de toegang tot en het (her)gebruik van patrimoniuminformatie *van een andere partij*. Daarover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

'Voor de toegang tot de eigen bronnen moet de overeenkomst niet via de CSPI verlopen. De wijze waarop gebruikers toegang kunnen hebben zal mede afhangen van de invulling van de gemeenschappelijke taxonomie en unieke gemeenschappelijke identificatiesleutel.

Bv. De federale Staat (partij) kan via het CSPI een overeenkomst afsluiten met de KFBN om informatie van vervuilde gronden van OVAM beschikbaar te stellen aan de notarissen (gebruikers), dat kan dan volgens de in de overeenkomst opgestelde voorwaarden. De info zal enkel bruikbaar zijn binnen een technisch netwerk van de notarissen.'

Artikel 8

14. Bij artikel 8, § 2, van het samenwerkingsakkoord kan worden opgemerkt dat de kennisgevingsverplichting zou moeten gelden voor elke wijziging van de elementen

⁸ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Zie in dit verband ook de opmerking bij artikel 6 en het antwoord van de gemachtigde, dat lijkt te bevestigen dat het bepaalde onder b) zinledig is.

vermeld in artikel 8, § 1, eerste lid, van het akkoord die tot een aanpassing van de lijst noopt ».⁹

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor het voorontwerp.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het voorontwerp van ordonnantie geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ *Parl.St.* VI.Parl., 2014-2015, nr. 117/1, 37-49.