



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.833/VR/V
63.834/VR/V
du 21 août 2018

sur

- un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' (63.833/VR/V) ;
- un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' (63.834/VR/V)

Le 2 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [†] jusqu'au 31 août 2018 prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur

- un avant-projet de décret 'portant assentiment, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' (63.833/VR/V).

- sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses' (63.834/VR/V).

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies des vacations le 21 août 2018. Les chambres réunies des vacations étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Carlo ADAMS, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jan VELAERS et Christian BEHRENDT, assesseurs, Greet VERBERCKMOES et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Jonas RIEMSLAGH et Pauline LAGASSE, auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2018.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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

Sur ces trois points, les avant-projets appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES AVANT-PROJETS ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Les avant-projets de décrets examinés tendent à porter l'assentiment de la Région wallonne à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et de la mise en relation des données d'adresses'.

Cet accord de coopération est divisé en six chapitres, qui portent respectivement sur :

- les objectifs poursuivis par l'accord et les définitions y applicables (chapitre I^{er}) ;
- les règles de constitution des registres d'adresses (chapitre II) ;
- la détermination des rôles et responsabilités des gestionnaires, des initiateurs, des partenaires, des utilisateurs et du Comité d'adresses institué par l'accord (chapitre III) ;
- les normes applicables en ce qui concerne l'accès aux registres d'adresses, aux données qui en sont tirées et à l'obligation d'utiliser les adresses contenues dans les registres d'adresses (chapitre IV) ;
- le financement des mesures et moyens nécessaires à l'exécution des tâches visées dans l'accord (chapitre V) ;
- des dispositions finales liées aux litiges, à l'entrée en vigueur de l'accord et à sa durée (chapitre VI).

Conformément aux articles 9, § 2, et 12, § 2, de l'accord, les « autorités publiques sont obligées d'utiliser les adresses contenues dans les registres d'adresses pour leurs missions d'intérêt général » et elles « acceptent et utilisent, pour toute communication, les références à des adresses provenant des registres d'adresses ».

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

L'article 2 de l'accord définit l'« autorité publique » comme étant

« a) Chaque service public, institution, personne physique ou personne morale, à qui est confiée des tâches de service public ou d'intérêt général ;

b) Une personne physique ou morale placée sous le contrôle d'une personne visée sous a) et à qui incombe[nt] des responsabilités ou des fonctions d'intérêt général ».

Compte tenu des parties signataires de l'accord, les autorités publiques ainsi visées sont donc celles qui relèvent de l'État fédéral et des régions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'accord de coopération du 22 janvier 2016 auquel il est envisagé de porter assentiment a déjà été publié au *Moniteur belge* le 15 février 2016.

La pratique consistant à publier un accord de coopération au *Moniteur belge* avant que les actes législatifs d'assentiment aient été adoptés et avant que la section de législation du Conseil d'État ait émis un avis sur ceux-ci soulève des difficultés au regard de la sécurité juridique. Ce procédé est en effet source de confusion en ce qui concerne la force obligatoire de l'accord de coopération, qui ne peut produire d'effets juridiques qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les législateurs concernés. En outre, en cas de modification, par exemple pour donner suite à l'avis du Conseil d'État, ou dans l'hypothèse d'un refus d'assentiment par une des assemblées parlementaires concernées, il doit à nouveau être publié dans une version modifiée, de sorte que les destinataires du dispositif inscrit dans les accords de coopération ayant le même objet pourraient être induits en erreur quant à la portée juridique de l'accord de coopération publié dans sa version initiale. Ce procédé, qui ne témoigne pas du respect dû aux prérogatives des législateurs concernés et du Conseil d'État, section de législation, doit par conséquent être déconseillé ¹.

2. Dès lors que l'accord de coopération s'inscrit dans le cadre de l'exécution de la directive n° 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 'établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)', conformément à l'article 24, paragraphe 1^{er}, de cette directive, il convient de compléter l'accord de coopération afin de faire référence à celle-ci au sein de l'article 1^{er} de l'accord de coopération.

¹ Dans le même sens, voir notamment l'avis n° 63.867/VR/V donné le 7 août 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales' et l'avis n° 63.500/2 donné le 11 juillet 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales'.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

DISPOSITIF

Article 3

Compte tenu de la date à laquelle les avant-projets de décrets portant assentiment à l'accord de coopération sont soumis à la section de législation, l'obligation qui est imposée à la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale de s'engager à constituer pour le 1^{er} janvier 2017, chacune pour son territoire, un registre d'adresses a une portée rétroactive qui n'est juridiquement admissible que si, dans les faits, cette obligation a été effectivement accomplie.

Article 5

Il convient de clarifier la portée de l'obligation des initiateurs, prévue par l'article 5, § 3, de l'accord de coopération, de mettre à jour les données d'adresses correspondant à leur territoire en tenant compte, notamment, des anomalies signalées.

Il ressort en effet de l'article 6, § 2, de l'accord de coopération que les anomalies constatées par les partenaires sont signalées aux gestionnaires et que ceux-ci, conformément à l'article 4, § 2, dudit accord de coopération, sont tenus de « mettre régulièrement à jour ces données, en tenant notamment compte des anomalies signalées ». Comment l'obligation des initiateurs s'articule-t-elle avec ces dispositions ?

Articles 7, 8 et 9

La section de législation s'interroge sur les utilités respectives des articles 7 et 9 de l'accord de coopération.

L'article 9 paraît en effet suffire.

Article 8

1. L'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, sixième tiret, de l'accord de coopération dispose que le Comité d'adresses « peut, moyennant l'unanimité au sein du comité, adapter les annexes techniques du présent accord de coopération ».

L'accord de coopération joint à la demande d'avis ne comporte qu'une seule annexe, à savoir l'« Annexe 1 – Cadre de référence ». Dans un souci de sécurité juridique, l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, sixième tiret, doit être adapté de manière à ce qu'il exprime clairement que [seule] l'annexe 1 est visée.

2. Le fait que le Comité d'adresses peut modifier l'annexe de l'accord de coopération concernée implique que ce comité se voit attribuer un pouvoir réglementaire. Comme la section de législation l'a récemment confirmé dans l'avis n° 63.373/VR², les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque entité concernée ne sont pas conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux agents d'une administration ni, *a fortiori*, à des organes composés d'agents et de tiers, qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique³. En l'occurrence, ces conditions sont remplies.

Dès lors que les modifications que le Comité d'adresses apporte à l'annexe de l'accord de coopération ont un caractère réglementaire, celles-ci devront toutefois faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*⁴.

3. Dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser, à tout le moins dans les grandes lignes, la manière dont les représentants des partenaires seront désignés, d'autant plus que la délégation chargée de les représenter au sein du Comité d'adresses est limitée à six personnes au maximum, alors que la liste desdits partenaires est déjà constituée de plus de six services administratifs ou personnes morales distinctes et est en outre susceptible d'être étendue.

4. L'article 8, § 3, de l'accord de coopération se réfère au comité stratégique créé en exécution de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés flamande, française et germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune du 28 septembre 2006 'concernant les principes pour un

² Avis n° 63.373/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2018 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

³ Voir par exemple l'avis n° 51.988/2 donné le 26 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 octobre 2012 'fixant la procédure relative à l'agrément du titre professionnel particulier de pharmacien hospitalier' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51988.pdf>) ; voir également l'avis n° 59.085/3 donné le 7 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 2016 'modifiant l'arrêté royal n° 1, du 29 décembre 1992, relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la délivrance d'un ticket de caisse au moyen d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca'.

⁴ Dans le même sens, voir l'avis n° 63.460/1 donné le 6 juin 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique', n° 12.

e-gouvernement intégré et la construction l'utilisation et la gestion de développement et de services d'un e-gouvernement intégré'.

Cependant, il ressort de l'article 13 de cet accord de coopération que celui-ci était conclu pour une durée de quatre ans à dater de la signature par toutes les parties. En cas d'appréciation positive par le comité stratégique, l'accord de coopération pouvait être renouvelé pour la même durée. Cet accord semble avoir été remplacé par l'accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires 'afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré'. Par conséquent, la référence à l'accord de coopération du 28 septembre 2006 doit être remplacée par une référence à l'accord de coopération du 26 août 2013.

Article 9

L'article 9 impose aux autorités publiques d'utiliser les adresses contenues dans les registres d'adresses pour leur mission d'intérêt général. L'exposé des motifs évoque, à titre d'exemple, le fait que la domiciliation des citoyens ne sera dès lors possible que si l'adresse du domicile est présente préalablement dans un des registres régionaux.

En conséquence, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir une procédure permettant à un citoyen de demander, sur la base d'éléments objectifs, l'ajout d'une adresse au registre régional, le cas échéant, par le biais du partenaire compétent.

Article 12

Compte tenu de la date à laquelle les avant-projets de décrets portant assentiment à l'accord de coopération sont soumis à la section de législation, l'obligation imposée par l'article 12, § 2, aura une portée rétroactive et n'est juridiquement admissible que si, dans les faits, cette obligation a été effectivement accomplie.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Marnix VAN DAMME