

**AVIS N° 40 / 2006 du .27.septembre 2006**

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 030

**OBJET : Tenue des Registres communaux de parcelles non-bâties dont question à l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et organisation de leur publicité par internet via le futur geoloket.**

---

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après la « Commission ») ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de l'Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (Direction Générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine) du Ministère de la Communauté flamande, envoyée le 22 juin 2006 ;

Vu le rapport de Madame Vander Donckt ;

Emet, le 27 septembre 2006, l'avis suivant :

## **A. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

---

1. Par courrier du 22 juin 2006, « l'administration Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen » (la Direction Générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine) de la Communauté Flamande a saisi la Commission d'une demande d'avis concernant l'implémentation du futur geoloket « atlas van de woongebieden ».
2. Dans ce cadre, le Ministre compétent met à la disposition des Communes un outil informatique, le Système d'Information Géographique GIS afin de leur permettre d'une part de gérer par voie informatique le registre des parcelles non bâties qu'elles sont tenues de tenir conformément à l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et d'autre part d'en organiser la publicité par internet via le geoloket sans communiquer le n° de parcelle cadastrale ni les noms des propriétaires des parcelles cadastrales.
3. La finalité poursuivie par le Ministre compétent en organisant une telle publicité consiste à assurer une publicité active des réserves potentielles de terrain au sein de chaque commune. Le courrier de demande stipule que "Zo blijkt uit de Beleidsnota Ruimtelijke ordening / Monumenten & Landschappen 2004-2009 dat het de bedoeling is om de lijst van bouwkvavels die opgenomen zijn in het ROP (Register onbebouwde percelen) publiek ter beschikking te stellen via een "atlas van de woongebieden". Bedoeling van deze atlas is om diegenen die in een gemeente op zoek zijn naar een bouwgrond; kosteloos kennis te laten nemen van wat er bestaat aan mogelijke bouwpercelen. Het ROP is een geschikte vertrekbasis om de geoloketfunctie "atlas van woongebieden" uit te bouwen".

## **B. LEGISLATION APPLICABLE**

---

4. Au vu de la finalité poursuivie par le ministre, il apparaît que la publication sur internet des photos et plan des parcelles cadastrales non bâties implique nécessairement l'identification de leur propriétaire. En effet, la reconnaissance des adresses desdites parcelles peut se faire au vu de leur situation, en se rendant sur place ou encore par couplage avec un plan reprenant les numéros de rue. L'identification du propriétaire peut alors se faire aisément via les services du cadastre sur base de l'adresse de la parcelle qu'un amateur potentiel se sera ainsi préalablement procuré.
5. La présente question soumise à l'avis de la Commission appelle l'application, outre la loi vie privée, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après le 'DAT'<sup>1</sup>) et plus particulièrement son article 62, de l'article 544 du Code d'Impôt sur les revenus et de son AR d'exécution du 20/09/2002 fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et du décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration.

---

<sup>1</sup> CWATUP flamand.

## C. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

---

### C.1. Antécédents en matière de registres publics

6. La Commission a eu l'occasion de résumer de sa jurisprudence<sup>2</sup> en matière de Registre public dans l'avis qu'elle a émis d'initiative le 10 septembre 2001 concernant l'organisation de la publicité cadastrale. Elle y a rappelé l'applicabilité de la loi vie privée à ce type de registre et à ce titre l'importance du principe de finalité de la loi vie privée dans la mesure où « la communication de données contenues dans un registre public doit constituer une forme d'utilisation externe dudit registre poursuivant l'accomplissement du but légal et légitime qui est à la base de sa création ».
7. A également été rappelé par la Commission au long de sa jurisprudence en la matière qu'il appartient au pouvoir législatif ou exécutif agissant en vertu d'une loi de définir les finalités de tels fichiers. Toutefois, l'application d'une série de principes fondamentaux du droit administratif, à savoir les principes de spécialité et de légalité, exigent que les finalités prévues rentrent dans le cadre des missions de l'administration concernée.
8. Par ailleurs, dans son récent avis du 8 février 2006 sur l'avant-projet de loi transposant la directive 2003/98 concernant la réutilisation<sup>3</sup> des informations du secteur public, la Commission a demandé que le projet de loi transposant ladite directive stipule clairement que toute autorité administrative voulant réutiliser ses documents administratifs contenant des données à caractère personnel prenne les mesures de précautions nécessaires en vue d'une anonymisation complète à défaut de quoi aucune réutilisation n'est possible.<sup>4</sup>

### C.2. Transparence de l'administration – droit d'accès

9. Pour ouvrir le registre des parcelles non bâtie à la consultation du public par internet, l'administration invoque l'argument de la transparence active de la politique foncière.
10. En la matière de registre public, il convient en effet d'avoir égard au droit à l'information consacré en droit belge par l'article 32 de la Constitution ainsi que par les législations réglementant le droit d'accès tant au niveau fédéral que communautaire ; celles-ci prévoyant l'exception de l'atteinte à la vie privée de la personne concernée par le document administratif auquel l'accès est demandé sauf consentement de cette dernière.
11. Comme rappelé par la Commission dans ses avis n°26/97, 28/97 et 21/2005, le conflit entre deux droits fondamentaux tels le droit au respect de la vie privée et le droit du public à l'information se résout au cas par cas par la méthode de pondération d'intérêts concurrents ; les décisions individuelles d'autorisation ou de refus devant idéalement être assumée par une instance indépendante. Ce n'est que si la communication de données à caractère personnel à un tiers l'emporte sur les droits et intérêts de la personne concernée que celle-ci peut se faire. De plus, au vu des risques liés au développement des

---

<sup>2</sup> Avis n° 01/1993 du 14 janvier 1993 sur la communication de données du répertoire matricule des véhicules à moteur à des fins de marketing direct; Avis n° 24/1996 du 13 septembre 1996 : consultation des dossiers de la police des étrangers déposés aux archives générales du royaume; Avis n° 11/1997 du 30 avril 1997 concernant la consultation des registres de la population par les généalogistes; Avis n° 02/1999 du 11 janvier 1999 : diffusion de données en ce qui concerne les permis de bâtir; Avis n° 22/2000 du 28 juin 2000 : avis d'initiative relatif au traitement de données personnelles par certaines sociétés de renseignement commercial à partir des informations inscrites au rôle général des Cours et Tribunaux du travail.

<sup>3</sup> La notion de réutilisation est définie à l'article 2 de la Directive comme « l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents entre des organismes du secteur public pour lequel les documents ont été produits. L'échange de documents entre des organismes du secteur public au seules fins de l'exercice de leur mission de service public ne constitue pas une réutilisation ».

<sup>4</sup> Avis n°04/2006 du 8 février 2006, point 12.

technologies de l'information et de la communication, cette pondération d'intérêts concurrents doit s'effectuer avec une grande finesse. La Commission européenne a par ailleurs fait état de ces risques accrus dans son livre vert sur l'information du secteur public dans la société de l'information <sup>5</sup> en ces termes : « l'émergence de la société de l'information pourrait poser de nouveaux risques pour la vie privée des individus si des *registres publics* venaient à être accessibles sous forme électronique (en particulier en ligne et sur internet) et dans de larges quantités ».

12. En ce domaine, Il ne faut pas non plus perdre de vue que le but du droit d'accès aux documents administratifs est de rendre l'administration plus transparente et plus accessible à la population. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est fondée sur le principe que dans un pays organisé sur une base démocratique, le fonctionnement de l'autorité doit être transparent. La finalité de cette loi est d'améliorer le contrôle démocratique des institutions politiques et non de permettre aux sociétés commerciales d'obtenir à bas prix des informations valorisables commercialement<sup>6</sup> ni comme en l'espèce de favoriser la promotion immobilière des terrains non bâtis.
13. Par ailleurs, à ce sujet, il convient de s'interroger s'il est bien nécessaire que la publicité de la politique foncière de la commune soit réalisée de la manière envisagée actuellement pour qu'un contrôle à son sujet puisse être effectué. (cfr infra)

### **C.3. Principes de loyauté, finalité, légitimité et proportionnalité de la loi vie privée**

14. L'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire prévoit, sous le Chapitre « schéma de la politique foncière », que  
« Les communes tiennent un registre de toutes les parcelles de terrain non bâties sises dans la zone d'habitat telle que définie dans les plans d'exécution ou plans d'aménagement et que le Gouvernement flamand peut déterminer les modalités d'établissement et d'actualisation du registre des parcelles de terrains non bâties ».
15. Avant la régionalisation de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la tenue des registres communaux de parcelles non-bâties était prévue par l'article 63 § 2 de la Loi organique du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'établissement de ces registres en Flandre a été réglé par Arrêté Royal du 8 janvier 1980<sup>7</sup>. Il est prévu qu'un double de chaque inventaire est transmis à l'administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire. Le ministre compétent a également édicté le 7 janvier 1997 une circulaire en la matière<sup>8</sup> dans laquelle est précisée la manière dans laquelle cet inventaire des parcelles a été réalisé en 1980, la finalité de sa tenue ainsi que les données reprises pour chaque parcelle.
16. Un projet d'Arrêté ministériel d'exécution de l'article 62 du Décret flamand est actuellement en cours de préparation. Au stade actuel, aucune précision concernant la ou les finalités dudit registre et les données y reprises n'est prévue.
17. Or, il ressort de l'article 4, §1, 1° de la LVP que tout traitement de données à caractère personnel doit être loyal et licite. Cela implique que tout traitement de données doit avoir lieu de façon transparente et dans le respect du droit. En outre, l'article 4, §1, 2° de la LVP n'autorise le traitement que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Pour être légitime, la finalité du traitement ne peut induire une atteinte disproportionnée aux intérêts de la personne concernée au nom des intérêts poursuivis par le responsable de traitement. Cet examen de légitimité implique, comme rappelé ci-dessus, le choix de la voie la moins attentatoire à la vie privée ainsi qu'une balance des intérêts en présence. En outre, les

<sup>5</sup> Disponible à l'adresse suivante <http://www.cordis.lu/econtent/publicsector/greenpaper.html>

<sup>6</sup> Avis du 10 septembre 2001 concernant l'organisation de la publicité cadastrale, point VII 1°.

<sup>7</sup> AR du 8 janvier 1980 concernant l'inventaire des parcelles de terrain non bâties, dans les lotissements et les zones d'habitat situés dans la Région flamande, M.b. 21/02/1980, p.2311.

<sup>8</sup> Omzendbrief RO/96/07 van 7 januari 1997 in verband met de inventarissen van onbebouwde percelen.

données collectées ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.

18. L'exigence de loyauté des traitements prévue à l'article 4 de la loi vie privée fait référence aux principes de prévisibilité et d'accessibilité des lois dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi toute loi réglementant le traitement de données à caractère personnel, en créant par exemple un registre public contenant des données à caractère personnel, devrait en principe fixer le genre d'informations pouvant être consignées, les catégories de personnes à propos desquelles on peut collecter des informations, les circonstances et finalités pour lesquelles les traitements de données ainsi collectées peuvent intervenir, les personnes qui ont le droit de consulter les informations enregistrées et la limite de conservation des données.
19. Il conviendrait également que le ou les responsables de traitement du registre public soient également désignés afin que les personnes concernées puissent aisément savoir à qui s'adresser pour faire valoir les droits qui leur sont octroyés par la loi vie privée. L'article 1<sup>er</sup> §4 de la loi vie privée stipule en effet que « lorsque les finalités et les moyens sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable de traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance ».
20. Au vu de ce qui précède, la Commission recommande que l'Arrêté ministériel pris en exécution de l'article 62 précité, en projet, soit complété en conséquence. A ce titre, il convient également que le Ministre compétent précise explicitement la finalité poursuivie par la tenue du registre des parcelles non-bâties.

#### Quelle est la finalité de la tenue des registres communaux des parcelles non-bâties ?

21. Dans la mesure où le traitement des données reprises dans un registre public doit être compatible avec la ou les finalités poursuivies lors de la constitution d'un tel registre, cette question est d'importance capitale. Cela permet de déterminer quelles données devraient être reprises dans ces registres et quel type de publicité il y a lieu d'organiser.
22. Cette finalité doit en outre être nécessaire pour l'exercice des missions de services publics en matière de politique foncière étant donné qu'au vu de l'article 5 e) de la Loi vie privée, visant les traitements du secteur public, un traitement de données à caractère personnel ne peut avoir lieu que lorsqu'il est « nécessaire 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 ou le tiers<sup>9</sup> auquel les données sont communiquées ». Il convient donc également de vérifier que les traitements de données à caractère personnel réalisés par une administration sont nécessaires à la mise en œuvre des missions confiées, par ou en vertu de la loi, à celle-ci.
23. Il importe en effet que les attentes raisonnables des personnes concernées, en l'espèce les propriétaires des parcelles de terrains non-bâties et les demandeurs de permis de lotir, soient respectées et que la communication de leur données soit réalisée en vertu des dispositions légales.

---

<sup>9</sup> « Par tiers, on entend la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique, autre que le responsable de traitement, le sous-traitant et les personnes qui, placées sous l'autorité directe du responsable du traitement ou du sous-traitant, sont habilitées à traiter les données. (art. 1, §6 LVP)

24. La circulaire RO/96/07 du 7/01/1997 précitée précise que « voor de inventarisatie van deze percelen werd beroep gedaan op het geautomatiseerd bestand van kadastrale percelen van het Kadaster (...) Op basis van kadasterkaarten en aanlegplannen werd dan in de gemeenten verder met deze gegevens gewerkt. De bekomen informatie werd gecentraliseerd op de administratie Ruimtelijke Ordening, die tenslotte met computer uitgeprinte steekkaarten aan de gemeenten bezorgde. (...) Het is de bedoeling om de inventarissen (...) te actualiseren. Een belangrijk argument hiervoor is **de gemeenten toe te laten woonbehoefte studies op te stellen wanneer zij de intentie hebben een nieuw woonuitbreidingsgebied aan te snijden. (Permettre au Commune d'élaborer des études sur les besoins d'habitation quand elles ont l'intention d'entamer une extension de la zone d'habitation. (traduction libre))** De bewuste gemeentelijke inventarissen moeten hiervan een volwaardig element worden.
25. Lors des débats au Sénat concernant ce registre, les trois buts suivants ont été avancés :
- « (a) een overzicht van de potentiële bouwgronden in de gemeente ter beschikking te stellen van de overheid; (b) het gevoel van schaarste wegwerken bij kandidaat-bouwers en (c) de basis te vormen voor een ernstig gemeentelijk grondbeleid »<sup>10</sup>
- « (a) mise à disposition par les pouvoirs publics d'un aperçu général du potentiel de terrains à bâtir dans une commune, (b) réduction du sentiment de pénurie auprès des candidats-constructeurs et (c) constitution d'un instrument de base pour une politique foncière communale sérieuse. (Traduction libre)
26. Par ailleurs, selon les informations obtenues auprès de l'administration compétente, la finalité de la tenue du registre des parcelles non bâties est la suivante: constituer un **instrument de politique foncière indispensable pour l'exécution d'une politique de gestion du territoire efficace et à ce titre savoir où se situent les réserves potentielles de terrain encore à bâtir qui peuvent entrer en ligne de compte pour l'urbanisation** (dessin d'une politique foncière qualitative, donner forme à la politique du logement).
- Contenu des registres de parcelles non-bâties
27. Deux volets composent ce registre; le premier, comprenant les parcelles en zone d'habitation et le second, celles situées en zone de lotissement non expiré. Il est réalisé sur base des données cadastrales que l'administration obtient chaque année sur CD Rom au prix de 10.000 euros/an des services du cadastre du SPF Finances.
28. Les données que l'administration envisage de reprendre au sein de ce registre informatisé sont, pour chaque parcelle, les suivantes : le plan cadastral ; le n° et nom de la commune, l'adresse, un n° KADSCAN, le n° d'identification cadastral, la superficie, le nom du propriétaire, le nom du demandeur du permis de lotir, les modifications éventuelles, le statut juridique éventuel, la nature de la parcelle, l'existence éventuelle d'un plan particulier d'aménagement du territoire, sa dénomination et sa date.
29. Au vu de la finalité de la tenue de ces registres (constituer un instrument de politique foncière permettant aux communes de déterminer les extensions éventuelles de zone d'habitation), il convient de s'interroger sur le type de données devant y être reprises. Aux termes de l'article 4, § 1, 3° de la loi vie privée, seules des données adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités du traitement peuvent être collectées.

---

<sup>10</sup> Bernard Hubeau citant le compte-rendu des débats au Sénat du 8 février 1978, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw- Artikelgewijze commentaar*, Die Keure, Aflevering 11, mai 2005, art.62/3.



35. Ce type de publicité n'apparaît pas compatible à la finalité de la création des registres des parcelles non-bâties. En effet, ces registres constituent principalement un instrument de la politique foncière permettant aux Communes d'élaborer des études sur les besoins d'habitation en vue de décisions éventuelles d'extension de la zone d'habitation. La promotion immobilière des terrains non bâtis ne rentre, a priori, pas dans leurs missions d'intérêt général en matière de politique foncière et paraît disproportionnée dans la mesure où tout propriétaire désirant vendre sa parcelle de terrain non-bâtie, prend lui-même les mesures de publicité en vue de la mise en vente.

36. Par ailleurs, il ressort des articles 11, 12 et 14 de l'AR du 20 septembre 2002 fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux que

- ❖ les administrations publiques ne peuvent utiliser les renseignements obtenus du cadastre que pour des « fins exclusivement administratives ou d'utilité publique nettement établies » ;
- ❖ pour l'obtention de renseignements permettant d'identifier les propriétaires et/ou les parcelles de terrain, aucune sélection ne peut être effectuée par tri informatique sur base des données personnelles des propriétaires (noms, prénoms, sexe, âge, état civil et adresse), sauf dans les cas où le demandeur est une administration publique ou le propriétaire lui-même.
- ❖ pour l'obtention de renseignements permettant d'identifier les propriétaires et/ou les parcelles de terrain, aucune sélection ne peut être effectuée par tri informatique sur base de la superficie des parcelles, sauf dans les cas où le demandeur est le propriétaire ou une administration publique pour des fins exclusivement administratives ou d'utilité publique nettement établies ou par des particuliers pour des fins exclusivement éducatives, scientifique ou d'intérêt général notoire et sans but lucratif.

37. Au vu de ce qui précède, il apparaît que, en organisant la publicité du registre des parcelles non bâties via le geoloket de manière telle que la recherche de parcelle cadastrale par superficie est possible, les communes recevant annuellement les données du cadastre risqueraient indirectement de contrevenir à ces dispositions dans la mesure où les consultations et demandes de tri informatique par les particuliers sont limitées aux fins exclusivement éducatives, scientifique ou d'intérêt général notoire et sans but lucratif.

## **PAR CES MOTIFS,**

considérant que l'objet de la demande d'avis concerne une lettre définissant les intentions du gouvernement flamand, intentions qui n'ont pas encore été formalisées dans un projet de réglementation, la Commission émet un avis favorable quant au projet proposé, sous réserve de la manière dont ces intentions seront traitées dans la réglementation en projet.

La Commission formule à ce niveau les conditions supplémentaires suivantes :

1. Elle exprime le souhait que, vu l'absence actuelle du projet d'arrêté ministériel portant exécution de l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 *portant organisation de l'aménagement du territoire*, ledit projet soit encore soumis au préalable à l'avis de la Commission ;
2. Ce projet doit préciser clairement la finalité de la tenue du registre, telle que décrite dans la note de politique 2004-2009 sur l'Aménagement du territoire, les monuments et sites (cf. point 33), les données y reprises (après détermination des données qui sont nécessaires, adéquates et pertinentes), leur durée de conservation, le nom du ou des responsables des traitements respectifs ainsi que les personnes habilitées à consulter ledit

registre pour l'exécution de leur tâche strictement administrative d'organisation de la politique foncière. A cet égard, la Commission se tient à la disposition du Ministre.

3. L'organisation d'une publicité active de la politique foncière par Internet doit être compatible avec la finalité de la tenue d'un registre des parcelles non-bâties et réalisée de manière à ce qu'elle ne risque pas de porter atteinte aux droits à la protection de la vie privée, les propriétaires des parcelles risquant d'être contactés de manière intempestive si les plans épurés des parcelles ou des photos aériennes à une échelle inférieure à celle de 1/50.000 étaient publiées sur Internet. Au vu des principes énoncés dans le présent avis, la réalisation de cette publicité au moyen d'une photo aérienne du territoire de toute la commune à l'échelle 1/50.000, telle que celle annexée à la demande, sans possibilité d'effectuer une quelconque sélection informatisée, semble tout à fait adéquate et suffisante.

L'administrateur,

Vu l'empêchement du Président,  
le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE