



Avis n° 135/2018 du 28 novembre 2018

Objet: Demande d'avis de l'Autorité de protection des données sur l'avant-projet de décret relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues (CO-A-2018-120)

L'Autorité de protection des données (ci-après l'Autorité);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26;

Vu la demande d'avis de M. Carlo Di Antonio reçue le 27 septembre 2018;

Vu le rapport de Monsieur Debeuckelaere Willem;

Émet, le 28 novembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre de la Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret wallon relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues (ci-après « l'avant-projet »). Cet avant-projet concerne la mise en œuvre du projet « ICAR » (« Inventaire Centralisé des Adresses et des Rues »), à savoir, un registre régional wallon d'adresses appelé à devenir la source authentique de données d'adresses en Région wallonne.
2. Le projet ICAR, visant à créer un répertoire de toutes les adresses régionales wallonnes, a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (« INSPIRE »). La finalité de l'avant-projet est décrite plus précisément comme suit dans l'exposé des motifs : *« Du fait de leur intégration dans une source authentique de données, les données relatives aux adresses feront l'objet d'une collecte unique de la part des différentes administrations publiques auprès des usagers. Ces données seront ensuite mises à disposition des autorités publiques pour faire l'objet de réutilisations »*.
3. L'Exposé des motifs du projet présente la plus-value de ce fichier d'adresse. Il est précisé que l'adresse constitue une des données de base qui est très souvent utilisée par les autorités publiques : elle est conservée dans plus de 80% de toutes les données qui sont enregistrées dans des banques de données.
4. L'inconvénient de cette situation, selon l'Exposé des motifs, est que les citoyens et entreprises fournissent plusieurs fois les mêmes données à plusieurs administrations et qu'en cas de modification des données dans une administration, celle-ci n'est pas répercutée automatiquement aux autres administrations (Ibid.). L'adresse recouvre en outre des aspects différents dans chacune de ces bases de données : *« elle consiste en une combinaison de composants d'adresse (par exemple, le code postal, le nom de rue, numéro, sous-adresse – en sachant que l'adresse postale diffère de l'adresse d'emplacement dont se sert le Cadastre pour localiser les parcelles ; il existe aussi l'adresse de résidence utilisée par le Registre national pour localiser les personnes physiques) qui se réfèrent aux objets géographiques (ville, district postal, route, terrain constructible, boîte aux lettres) sur le terrain. »* (Exposé des motifs, p. 1).

5. C'est pour remédier à cette situation qu'a été conclu l'accord de coopération du 22 janvier 2016 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale concernant l'unification de la manière de référencer les adresses et l'unification de la mise en relation de données d'adresses.
6. L'avant-projet se réfère à cet accord de coopération du 22 janvier 2016, lequel prévoit que la Région wallonne (appelée « gestionnaire ») constitue un registre d'adresses, défini comme une source authentique d'adresses, qui est géré selon une norme commune et est mis à jour par les communes (appelées « initiateurs ») (Exposé des motifs, p. 1).
7. L'accord de coopération du 22 janvier 2016 n'est toutefois pas encore entré en vigueur – et *a fortiori*, n'a pas été transposé dans les ordres juridiques régionaux - faute d'acte d'assentiment (Présentation du projet, p. 2). En créant une source authentique de données d'adresses, l'avant-projet entend mettre en œuvre les objectifs de l'accord de coopération précité.
8. Le demandeur fait remarquer que la région flamande s'est déjà pourvue d'une réglementation en matière de fichier d'adresse par décret du 8 mai 2009 relatif au Fichier central d'adresse de référence. La Commission Vie privée a rendu un avis sur le projet de décret flamand relatif au fichier central d'adresses de référence, dont le présent avis est largement inspiré (Avis n° 36/2008 du 26 novembre 2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand ou fichier central d'adresses de référence).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

2.1. Législation applicable

9. ICAR est une banque de données électronique dans laquelle des adresses sont reprises. Il est évident que l'on peut identifier le cas échéant le propriétaire d'une parcelle déterminée via l'adresse. L'Autorité estime dès lors que les données d'adresses sont en principe des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD. Etant donné que ces données à caractère personnel sont destinées à faire l'objet d'un traitement automatisé, le RGPD est d'application¹.

¹ Article 2.1 du RGPD.

2.2. ICAR en tant que source authentique de données

10. L'Autorité constate qu'ICAR deviendra la « source authentique » de données dénommée Inventaire Centralisé des Adresses et des Rues (désigné par l'acronyme ICAR) pour les adresses sur le territoire de la région wallonne.
11. Comme exposé précédemment, cette source authentique vise à remédier au fait que la notion d'« *adresse* » actuellement a différentes significations dans les banques de données publiques y relatives, qui se chevauchent : les données d'adresses peuvent se rapporter aux personnes (comme par exemple, le Registre national des personnes physiques ou la Banque-Carrefour des entreprises), aux biens (Cadastre ou fichier d'adresses du Registre de la population) ou à des actes/opérations (l'enregistrement des hypothèques de la documentation patrimoniale ou la Banque-Carrefour de la sécurité sociale) (Exposé des motifs, p. 1).
12. L'Autorité est favorable à l'idée d'éviter l'enregistrement redondant des mêmes données à caractère personnel dans plusieurs banques de données authentiques. La circulation de copies de sources authentiques validées doit également être évitée². Toutefois le cas d'ICAR pose question étant donné que les données qui y sont enregistrées font double emploi avec des informations déjà reprises dans d'autres banques de données authentiques fédérales, comme le Registre national, la Banque-Carrefour des Entreprises et le Cadastre³.
13. L'Autorité estime cependant que dans le cas présent, comme c'était le cas pour le « *Centraal Referentieadressenbestand* » (fichier central d'adresses de référence) de la Région flamande, il y a suffisamment d'arguments pour reprendre les mêmes données à caractère personnel (ou des données à caractère personnel fortement similaires) dans plusieurs banques de données (authentiques).
14. Les différentes sources de données qui se chevauchent ont en effet des finalités toutes autres. Ainsi, l'Exposé des motifs de l'avant-projet précise que les données d'adresses peuvent se rapporter aux personnes (comme par exemple, le Registre national des personnes physiques ou la Banque-Carrefour des entreprises), aux biens (Cadastre ou fichier d'adresses du Registre de la population) ou à des actes/opérations (l'enregistrement des hypothèques de la documentation patrimoniale ou la Banque-Carrefour de la sécurité sociale).

² Voir par exemple les points 8 et 9 de la recommandation 1/2008 du 24 septembre 2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public.

³ Voir Avis 36/2008 du 26 novembre 2008 concernant le projet de décret relatif au « Centraal Referentieadressenbestand » (fichier central d'adresses de référence), p. 4 § 12.

15. Dans ICAR, l'adresse occupe une position centrale, alors que par exemple dans le Registre national, c'est l'enregistrement de la personne physique qui est central et dans la Banque-Carrefour des Entreprises, c'est l'enregistrement des entreprises qui sert de finalité de base.
16. En outre, la banque de données ICAR apporte une plus-value aux banques de données existantes en reprenant les données de manière plus complètes. En effet, bien que cela n'apparaisse pas de manière évidente à la lecture de l'avant-projet, ICAR reprend aussi la composante spatiale des adresses (coordonnées x,y), ce qui représente une nouvelle dimension par rapport aux autres sources (authentiques) de données dans lesquelles sont également enregistrées les adresses (voir ci-après les recommandations de l'autorité concernant le détail des catégories de données traitées, sous le titre « *principe de proportionnalité* »).

2.3 Responsable de traitement et légalité du traitement

17. L'article 11 de l'avant-projet prévoit clairement le rôle du « *gestionnaire* » d'ICAR et définit ses missions de manière non limitative, comme comprenant en particulier :
 - « 1° l'attribution des codes ICAR de nom de rue ;
 - 2° l'attribution des codes ICAR des adresses ;
 - 3° la coordination et l'assistance lors de la création, l'utilisation et la mise à jour d'ICAR ;
 - 4° le traitement et l'intégration d'adresses dans ICAR ;
 - 5° la coordination du contrôle de la qualité relative à toutes les initiatives afférentes à ICAR ;
 - 6° la coordination et l'organisation de l'accès des utilisateurs à ICAR ».
18. L'avant-projet précise par ailleurs que le « *gestionnaire* » est responsable de traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD (article 14 de l'avant-projet). L'Autorité en prend acte.
19. Dans la mesure toutefois où le gestionnaire est défini dans le texte de l'avant-projet comme étant l'« *autorité désignée par le gouvernement, chargée de la gestion d'ICAR* », l'Autorité ne peut se prononcer sur la pertinence de cette désignation au regard des traitements de données envisagés. Dans l'Exposé des motifs, la Région wallonne est désignée comme gestionnaire d'ICAR (commentaire de l'article 4, p. 5). Cette désignation ne ressort toutefois pas du texte de l'avant-projet soumis à l'Autorité, que l'Autorité recommande de clarifier sur ce point. L'identification précise du responsable de traitement dans le texte de l'avant-projet permettrait également de déterminer les bases de licéité du traitement, à savoir, dans quelle mesure le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis (article 6.1.c RGPD) et/ou nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi

le responsable de traitement (article 6.1.e RGPD). A cette fin, l'Autorité recommande de préciser sur base de quelle législation le responsable de traitement est habilité à traiter les données personnelles concernées (voir également les remarques similaires formulées au paragraphe 31 du présent avis, au sujet des traitements ultérieurs des données ICAR).

20. Il est également prévu que le Gouvernement puisse non seulement fixer des dispositions techniques relatives à la façon d'exécuter ces missions mais également étendre la liste de ces missions. Une telle réglementation serait alors soumise à l'Autorité pour avis conformément à l'article 35.4 du RGPD.
21. L'Exposé des motifs précise par ailleurs que les communes sont considérées comme des « *sous-traitants* » au sens du RGPD, lorsqu'elles agissent en tant qu'initiateurs (p. 11). Ce même Exposé prévoit toutefois que les communes qui font usage d'adresses obtenues via ICAR « *doivent être considérées comme responsables de cette utilisation* ». Cela signifie, selon le demandeur, que les communes doivent « *veiller elles-mêmes à une sauvegarde adaptée et déterminer les droits d'accès aux adresses ; cette responsabilité quant à l'utilisation de données issues d'ICAR implique également que les communes assurent, dans ce cadre, l'effectivité des droits des personnes concernées* ».
22. L'Autorité en prend note et précise pour éviter toute confusion que ce rôle des communes en tant que responsable de traitement de leur utilisation ultérieure d'ICAR, ne relève pas le responsable de traitement initial d'ICAR (ou « *gestionnaire* ») de ses responsabilités en matière de gestion des accès et des utilisateurs. L'article 16 de l'avant-projet attribue d'ailleurs au « *gestionnaire* » la responsabilité de mettre en place « *les mesures techniques nécessaires au respect des droits des personnes concernées* » et ce, en application de l'article 9 de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative.⁴ L'Autorité précise par ailleurs que le responsable du traitement ou gestionnaire ICAR peut tout-à-fait déléguer à des sous-

⁴ L'article 9 de cet accord de coopération prévoit : « *Art. 9. § 1er. Chaque gestionnaire de source authentique ou de banque de données issues de sources authentiques met en place, outre les obligations découlant 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, éventuellement en concertation avec la Banque-Carrefour d'échange de données ou par son intermédiaire, des moyens techniques offrant aux personnes concernées la possibilité, par voie électronique : - de consulter les données à caractère personnel les concernant conservées dans cette source authentique, lorsque ces données sont disponibles sous forme électronique ; - de demander la rectification des données à caractère personnel les concernant qui seraient imprécises, incomplètes ou inexacts ; - de connaître toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consulté ou mis à jour les données personnelles les concernant, à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des délits ainsi que de la Sûreté de l'Etat et du Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées. § 2. Le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française déterminent, de commun accord, les moyens techniques nécessaires à la mise en oeuvre des droits de consultation et de rectification ainsi que le régime auquel est soumise la prise de connaissance, visés au paragraphe 1er.* »

traitants, comme les communes, une partie de ses obligations (comme par exemple, la sauvegarde des données, la gestion des droits des personnes concernées).

23. Dans tous les cas, il importe d'être clair vis-à-vis des personnes concernées quant à l'instance en charge de répondre à leurs demandes d'exercice de leurs droits (d'accès, rectification, etc.), à savoir, le gestionnaire et/ou les communes, en fonction du type de traitement de données concerné, à savoir, traitement primaire des données ICAR ou traitement ultérieur (voir les remarques de l'Autorité à ce sujet sous le titre « *transparence et droits des personnes concernées* »).

2.4 Principe de finalité

a) Finalités déterminées et explicites

24. Les finalités d'un traitement de données doivent être déterminées et explicites, en application de l'article 5.1.b du RGPD.
25. L'article 4 de l'avant-projet précise que les objectifs d'ICAR sont de :
- « *Rationaliser et harmoniser la gestion des données d'adresses ;*
 - *Fixer le cadre technique et organisationnel pour le traitement coordonné d'adresses situées en Région wallonne ;*
 - *Mettre sur pied une coopération entre le gestionnaire et les initiateurs ;*
 - *Veiller à la mise à jour régulière des données d'adresses d'ICAR et au respect de l'application des spécifications convenues entre les parties à l'accord de coopération du 22 janvier 2016 ;*
 - *Mettre des informations correctes, complètes et à jour concernant les adresses à la disposition des partenaires, des gestionnaires et des tierces parties autorisées à traiter les données dans le respect du Règlement [RGPD] ;*
 - *Réduire les charges administratives dans le cadre du présent décret ».*
26. L'Autorité estime qu'il s'agit de finalités déterminées et explicites, mais que la formulation du texte pourrait être améliorée en précisant expressément la finalité de la coopération prévue entre le gestionnaire et les initiateur, par référence aux autres missions prévues dans le texte.

b) Finalités compatibles

27. L'Autorité fait remarquer que plusieurs traitements de données seront effectués dans le cadre d'ICAR. D'une part, ICAR enregistre des données – transmises par les communes ou d'autres partenaires – de manière centralisée et d'autre part, chaque consultation des données se trouvant dans ICAR ainsi que la publication de celles-ci constituent un traitement au sens du RGPD⁵.
28. Dans la plupart des cas, les données transmises par les communes (ou d'autres partenaires) à ICAR auront déjà fait l'objet d'un traitement⁶. La question se pose de savoir si les présents traitements ultérieurs – à savoir l'ajout de données dans ICAR – peuvent être considérés comme compatibles avec ce traitement primaire.
29. L'évaluation de la compatibilité de la finalité ultérieure avec la première finalité s'effectue concrètement, en tenant compte de tous les facteurs pertinents. L'article 6.4 du RGPD stipule à ce sujet comme suit :

« Lorsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres:

- a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé;*
- b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement;*
- c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10;*
- d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées;*

⁵ Article 4.2 du RGPD.

⁶ Par exemple, sous l'empire de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation. »

30. En ce qui concerne spécifiquement les autorités administratives, l'Autorité estime pouvoir se référer à cet égard à deux remarques formulées par la Commission vie privée (prédécesseur en droit de l'Autorité) dans son avis n° 18/2008 du 30 avril 2008 :

"Un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale, notamment, lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales et réglementaires.

Deux observations :

- *lorsque le responsable du traitement est une autorité administrative, l'examen de la compatibilité doit d'abord s'effectuer au regard de ce premier critère étant donné que les administrations agissent dans des cadres légaux et réglementaires qui définissent leurs compétences, pouvoirs et moyens d'action ;*
- *il ne suffit pas que certaines compétences soient attribuées de manière générale à une autorité déterminée pour lesquelles l'utilisation des données en question serait simplement utile. La norme doit décrire suffisamment le traitement ultérieur et le type de données qui peuvent être traitées, leur origine, la finalité pour laquelle ces données peuvent être traitées."*⁷

31. L'Autorité estime par conséquent que le caractère compatible des traitements envisagés par ICAR doit de préférence être garanti en prévoyant en la matière un cadre légal ou réglementaire clair. Il y a lieu de clarifier dans quelle mesure les responsables de traitement concernés effectuent les traitements envisagés dans la mesure où ils sont nécessaires au respect d'une obligation légale à laquelle ils sont soumis (article 6.1.c RGPD) et/ou dans la mesure où ces traitements sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public dont ils sont investis (article 6.1.e RGPD). À cet égard, elle constate que :

- les communes disposent de la compétence d'attribuer et de mettre à jour des données d'adresse, à l'exception du Code postal qui est du ressort du prestataire du service postal universel (Exposé des motifs, p. 4) ;

⁷ Avis n° 18/2008 du 30 avril 2008 demandé par la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction de l'Inspection régionale du Logement relatif à la communication à une administration communale de données recueillies en application du Code bruxellois du Logement, paragraphe 17, https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_18_2008_0.pdf.

- les articles 8, 9 et 10 de l'avant-projet fixent clairement les missions des communes dans le cadre de la confection et de la mise à jour d'ICAR et qu'une de ces missions concerne la communication de « *chaque complément aux composants d'une adresse* » en vue de leur mise à jour et de l'amélioration de la qualité d'ICAR ;
- outre les communes, l'avant-projet prévoit que d'autres « *partenaires* » contribueront à la mise à jour des données (article 2 de l'avant-projet). Leurs missions et activités légales sont définies comme suit dans l'Exposé des motifs (p. 4): « *l'enregistrement de la population par le registre national, l'enregistrement des parcelles par l'AGDP, l'enregistrement d'entreprises par la BCE* ». Ces partenaires sont désignés par l'accord de coopération (non applicable) du 22 janvier 2016 et leur liste peut être étendue par un Comité d'adresses, également constitué sur base de l'accord de coopération (non applicable) du 22 janvier 2016. Dans le cadre de l'exposé des motifs, il est précisé qu'un de ces partenaires est le prestataire de service postal universel, càd BPOST (Exposé des motifs, p. 4).

32. L'Autorité estime que le traitement secondaire envisagé – à savoir l'ajout de données à ICAR – est compatible avec le traitement de données primaire par les communes. L'Autorité ne peut toutefois évaluer cette proportionnalité en ce qui concerne les autres partenaires, dont la liste est actuellement inconnue vu qu'elle figure dans un accord non applicable. Faute de certitude sur l'entrée en vigueur future de cet accord, l'Autorité recommande de préciser l'identité des partenaires « *initiateurs* » de données dans l'avant-projet.

33. L'Autorité estime par ailleurs que toute extension de la liste des « *partenaires* » initiateurs devrait être prévue non par la décision un « *Comité d'adresse* » mais par décret ultérieur, et ce, afin de permettre à l'Autorité de se prononcer sur la proportionnalité de ces nouveaux traitements dans le cadre de son avis législatif. L'Autorité recommande de modifier l'avant-projet sur ce point. Rien n'empêche bien entendu le Comité d'adresses de se réunir, une fois constitué, afin de convenir de commun accord des éventuels nouveaux partenaires qu'ils entendrait suggérer aux législateurs régionaux compétents.

2.5 Principe de proportionnalité

34. Les données personnelles traitées doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, en application de l'article 5.1.d du RGPD.

a) Les données personnelles traitées

35. La banque de donnée ICAR consiste en un registre d'adresses, définies comme « *l'information permettant de référencer de manière unique et structurée une unité de résidence, un poste d'amarrage, un emplacement ou une parcelle sur la base du nom de la commune, du nom de rue ou dans certains cas de la zone d'adresses, du numéro de police éventuellement complété d'une sous-adresse ainsi que d'un code postal* » (Article 2.3° de l'avant-projet).
36. Ces adresses sont relatives aux « *objets adressables* »⁸ suivants répertoriés dans ICAR :
- 1° unité de résidence ;
 - 2° parcelle ;
 - 3° emplacement ;
 - 4° poste d'amarrage (article 6 de l'avant-projet).
37. L'Autorité note que, selon la description des données fournies dans l'avant-projet et la confirmation du demaneur, ces adresses se rapportent bien à des « *objets adressables* » et non directement à des personnes, contrairement à l'équivalent flamand de ce décret, lequel distinguait les données accessibles au public des données accessibles aux autorités publiques, ces dernières comprenant des données d'identification directement liées à des personnes⁹.
38. La banque de données reprend un « *code ICAR d'adresse* » et un « *code ICAR de nom de rue* », s'agissant respectivement de « *l'identifiant assigné à tout objet adressable (bâtiment ou partie de bâtiment, parcelle, point d'amarrage ou emplacement permanent) auquel un numéro de police, avec ou sans sous-adresse, est répertorié [SIC : lisez attribué ?] dans ICAR* » et de « *l'identifiant assigné à tout nom de rue répertorié dans ICAR* » (article 2 6° et 7° de l'avant-projet)¹⁰. A l'occasion d'informations complémentaires communiquées à l'Autorité, le demandeur précise que le « *code ICAR d'adresse* » est un « *identifiant numérique séquentiel sans structure ni signification particulière* », qu'il ne « *s'agit pas de l'identifiant de l'objet adressable mais bien de l'identifiant de l'adresse associée à un objet adressable* ». L'attribution des codes ICAR à des noms de rue doit ainsi éviter les problèmes d'identification en raison des différences d'orthographe des noms de rue (Exposé des motifs, p. 9).

⁸ Il est précisé qu'un « objet adressable » est un « objet géographique identifiable moyennant une adresse » et qu'un « objet géographique » est une « représentation abstraite d'un phénomène réel lié à un lieu spécifique ou à une zone géographique spécifique » (article 2 19° de l'avant-projet).

⁹ Voir l'Avis n° 36/2008 du 26 novembre 2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand, paragraphes 15, 35, et les remarques complémentaires à ce sujet sous le titre « 2.4.b. » mise à disposition des données.

¹⁰ Un identifiant est par ailleurs défini comme l'« *enchaînement de caractères indépendants d'une langue quelconque permettant d'identifier l'objet adressable auquel cet enchaînement est associé de manière unique et permanente* » (article 2 15° de l'avant-projet).

39. Bien que cela n'apparaisse pas de manière évidente à la lecture de l'avant-projet et des définitions y reprises, ICAR reprend aussi la composante spatiale des adresses (coordonnées x,y), comme il ressort de la réponse du demandeur à une demande d'information complémentaire de l'autorité. A cette occasion, le demandeur a en effet précisé que « *les coordonnées géographiques (x,y) sont bien contenues dans ICAR comme dans les données flamandes ou bruxelloises équivalentes ; il s'agit dans la grande majorité des cas des coordonnées de bâtiments mais il est effectivement prévu que des parcelles – ou une place dans un port ou un emplacement dans un camping – puisse avoir une adresse officielle ; dans ce cas, les coordonnées seront dans ICAR* ».

40. L'Autorité recommande de stipuler clairement dans l'avant-projet que les coordonnées géographiques (x,y) sont reprises dans la banque de données ICAR.

b) Mise à disposition des données ICAR

41. Les articles 12 et 13 de l'avant-projet organisent la consultation des données ICAR par les autorités administratives et par le public.

42. L'accès aux données contenues dans ICAR est gratuit pour les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions d'intérêt général (article 12 de l'avant-projet). L'Autorité en prend note.

43. L'Autorité recommande de clarifier les éventuels mécanismes d'autorisation applicables actuellement ou dans le futur, compte tenu de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française - portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative. Cet accord prévoit en effet l'intervention préalable de la « *Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle d'échange de données* », définie comme un « *organe indépendant chargé de régler les relations entre la Banque-Carrefour d'échange de données, les utilisateurs, les sources authentiques de données, les banques de données issues de sources authentiques et les autorités publiques, ainsi qu'entre les sources authentiques de données et les banques de données issues de sources authentiques elles-mêmes* » (article 2.6 de l'accord de coopération)¹¹. Ce même accord de coopération dispose par ailleurs que les autorités

¹¹ Sur la Commission de contrôle flamande pour l'échange électronique de données administratives, voir l'Avis n° 36/2008 du 26 novembre 2008 de la CPVP concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand, paragraphe 37 ; A la connaissance de l'Autorité, la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données n'a pas d'existence effective. Au sujet de cette Commission et de son rôle, voir l'avis n° 34/2014 de la CPVP du 30 avril 2014 concernant un projet d'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant exécution de l'Accord de Coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative.

publiques « *utilisent la Banque-Carrefour d'échange de données pour accéder aux sources authentiques de données [...] sauf si cet accès n'est pas possible techniquement, et sauf exceptions fixées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret* ». Dans cette mesure, l'Autorité recommande au législateur wallon de clarifier les modalités d'accès à la source authentique ICAR, par le biais ou non de la Banque-Carrefour précitée.

44. Si un régime d'autorisation préalable ou d'accès régulé comme envisagé ci-dessus avait lieu de s'appliquer, l'Autorité souligne, comme l'a fait la Commission vie privée à l'attention du législateur flamand dans cette matière, que l'autorisation d'accéder au registre RN ne vaut que pour l'accès au RN et n'emporterait pas une exemption d'autorisation pour l'accès à ICAR et aux données directement identifiantes y incluses, le cas échéant¹².

45. Quant à la consultation des données par le public, il est prévu que le gestionnaire publie les données ICAR à cette fin sur le Géoportail de Wallonie¹³. Ce géoportail est réglementé par le décret du 22 décembre 2010 relatif à l'infrastructure d'information géographique wallonne, lequel n'a pas été soumis pour avis à la Commission vie privée (prédécesseur en droit de l'Autorité). L'Autorité note que selon le dernier alinéa de ce décret, il « *ne porte nullement atteinte à la législation relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce compris la loi du 8 décembre 1992* ». L'Autorité marque toutes réserves concernant cette assertion et invite donc le demandeur à vérifier que ce décret répond bien aux exigences de la protection des données personnelles en ce compris le RGPD. L'Autorité renvoie le demandeur à cet égard pour information aux avis que la CPVP a rendu au sujet de textes législatifs similaires en matière de réutilisation des informations du secteur public :
 - Avis n° 43/2015 du 23 septembre 2015 sur l'avant-projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, à lire en regard de l'article 86 du RGDP relatif au traitement et accès du public aux documents officiels;

 - Avis n° 32/2008 du 24 septembre 2008 concernant l'avant-projet de décret relatif à la Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (Infrastructure de données géographiques en Flandre) ;

¹² Voir la remarque similaire formulée à l'égard de l'avant projet de décret flamand, voir l'Avis n° 36/2008 du 26 novembre 2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand, paragraphe 39.

¹³ "Article 13 de l'avant-projet : *Le gestionnaire publie les adresses répertoriées dans ICAR à des fins de consultation en ligne par le public sur le Géoportail de la Wallonie*".

- Avis n° 60/2017 du 11 octobre 2017 concernant l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 28/10/2010 relatif à l'information géographique en Région Bruxelles-Capitale et avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 28/10/2010 relative à l'information géographique en Région Bruxelles Capitale ;
- Avis n° 36/2013 du 4 septembre 2013 concernant un Avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale.

c) Contrôle de la qualité des données personnelles

46. Le gestionnaire des adresses ICAR est responsable du contrôle de leur qualité. Il est précisé dans l'Exposé des motifs que le gestionnaire prévoit « *des systèmes permettant aux communes de consulter et d'adapter ICAR de manière électronique* » de manière décentralisée (Exposé des motifs, p. 5) et que « *lorsqu'une commune souhaite acheter une telle application à un prestataire de services externe, la Région wallonne doit d'abord certifier cette application* ». Afin de garantir l'effectivité de ce système de contrôle de qualité des données, l'Autorité recommande de faire référence à la législation applicable ou à venir régissant ce mécanisme de certification.

2.6 Transparence et droits des personnes concernées

47. L'Autorité rappelle qu'un traitement de données loyal est un traitement qui se fait de manière transparente. Cela signifie en l'espère que les personnes concernées doivent être suffisamment informées (cf. article 12-14 RGPD), notamment au sujet des finalités pour lesquelles les données collectées seront utilisées, et ce, en particulier, s'il s'agit d'un traitement ultérieur de données personnelles pour une finalité autre que celles pour laquelle les données à caractère personnel ont été obtenues (article 13.4 RGPD).
48. L'article 13.5.c RGPD stipule que le responsable de traitement est dispensé de l'obligation d'information lorsque l'enregistrement ou la communication des données à caractère personnel est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

49. L'Autorité estime que cette cause d'exception s'applique dans le cas présent. Le projet prévoit en effet un certain nombre de dispositions dans lesquelles les présents traitements de données à savoir l'ajout et la consultation de données par certaines instances et la publication – sont prescrits.
50. L'autorité recommande toutefois de clarifier dans l'Exposé des motifs qu'il y a lieu de fournir des informations générales via les canaux appropriés quant aux traitements qui auront lieu dans le cadre d'ICAR, et ce, en particulier au sujet :
- de la finalité de l'enregistrement des données ;
 - des utilisateurs des données ;
 - de l'identité du Délégué à la protection des données qui peut être contacté pour des questions au sujet des traitements ;
 - du responsable du traitement auprès duquel le droit d'accès, de rectification et de suppression peut être exercé, comme explicité ci-dessous.
51. En ce qui concerne l'exercice des droits des personnes concernées, l'Autorité renvoie à ses développements précédents sur le rôle du gestionnaire d'ICAR et des communes en la matière¹⁴, et invite le demandeur à faire toute la transparence, dans la communication au public sur la gestion des droits des personnes concernées : pour quels types de traitement doivent-elles s'adresser au gestionnaire d'ICAR et pour quels types de traitement doivent-elles s'adresser aux communes en ce qui concerne l'exercice de leurs droits ?

PAR CES MOTIFS,

Concernant l'avant-projet de décret relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues, l'Autorité émet un avis favorable à condition que soient prises en compte les recommandations suivantes :

¹⁴ Voir paragraphes 22 et 23. Comme indiqué précédemment, l'article 16 de l'avant-projet attribue au « *gestionnaire* » la responsabilité de mettre en place « *les mesures techniques nécessaires au respect des droits des personnes concernées* » et ce, en application de l'article 9 de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative. L'Exposé des motifs indique par ailleurs que les communes sont responsables de « *déterminer les droits d'accès* » et de s'assurer de « *l'effectivité des droits des personnes concernées* » pour les données issues d'ICAR qu'elles utilisent elles-mêmes » (Exposé des motifs, p. 11).

- Considérant 19 : désigner le responsable de traitement d'ICAR dans le texte de l'avant-projet et préciser sur base de quelle législation ce responsable de traitement est habilité à traiter les données personnelles concernées;
- Considérants 23 et 51 : clarifier dans l'avant-projet et faire toute la transparence dans la communication au public sur la gestion des droits des personnes concernées : pour quels types de traitement doivent-elles s'adresser au gestionnaire d'ICAR et pour quels types de traitement doivent-elles s'adresser aux communes en ce qui concerne l'exercice de leurs droits ;
- Considérant 26 : améliorer la formulation du texte en précisant expressément la finalité de la coopération prévue entre le gestionnaire et les initiateurs, par référence aux autres missions prévues dans le texte de l'avant-projet;
- Considérant 32 : préciser l'identité des partenaires « initiateurs » de données dans l'avant-projet ;
- Considérant 33 : stipuler que toute extension de la liste des « partenaires » initiateurs devrait être prévue non par la décision d'un « Comité d'adresse » mais par décret ultérieur ;
- Considérant 40 : stipuler clairement dans l'avant-projet que les coordonnées géographiques (x,y) sont reprises dans la banque de données ICAR ;
- Considérant 43 : clarifier les éventuels mécanismes d'autorisation applicables et les modalités d'accès à ICAR en tant que source authentique, compte tenu des dispositions relatives à la Banque-Carrefour d'échange de données et à la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle d'échange de données selon l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française du 23 mai 2013 auquel l'avant-projet se réfère ;
- Considérant 45 : vérifier que le décret du 22 décembre 2010 relatif à l'infrastructure d'information géographique wallonne, auquel l'avant-projet se réfère, répond aux exigences de la protection des données personnelles en ce compris le RGPD ;
- Considérant 46 : faire référence à la législation applicable ou à venir régissant le mécanisme de certification des systèmes tiers permettant aux communes de consulter et d'adapter ICAR de manière électronique de manière décentralisée, tel qu'évoqué dans l'Exposé des motifs;

- Considérants 50-51 : clarifier dans l'Exposé des motifs qu'il y a lieu de fournir des informations générales via les canaux appropriés quant aux traitements qui auront lieu dans le cadre d'ICAR, et ce, en particulier au sujet de la finalité de l'enregistrement des données ; des utilisateurs des données ; de l'identité du Délégué à la protection des données qui peut être contacté pour des questions au sujet des traitements ; du responsable du traitement auprès duquel le droit d'accès, de rectification et de suppression peut être exercé.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere