



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 43/2026 du 12 mars 2026

Objet : un avant-projet d'ordonnance relative à l'utilisation par les entreprises fournissant des réseaux de communications électroniques de la voirie publique et du domaine régional (CO-A-2025-192)

Mots clés : lisibilité et clarté du texte – éléments essentiels – éléments du procès-verbal

Traduction

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Elke Van den Brandt, Ministre de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière du Gouvernement bruxellois (ci-après le "demandeur"), reçue le 18 novembre 2025 ;

Vu les informations complémentaires (toutefois incomplètes) reçues le 20 janvier et le 23 janvier 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 12 mars 2026 :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'ordonnance *relative à l'utilisation par les entreprises fournissant des réseaux de communications électroniques de la voirie publique et du domaine régional* (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. L'avant-projet qui est soumis pour avis vise à régir l'utilisation de la voirie publique et du domaine régional par les opérateurs, plus précisément l'accès des opérateurs aux infrastructures physiques. Ceci est dû au fait que l'accès aux infrastructures physiques des opérateurs de réseaux et organismes du secteur public situées en voirie publique communale et régionale "*manque de clarté*" dans la législation actuelle¹.

3. L'avant-projet transpose ainsi partiellement la Directive 2018/1972 du 11 décembre 2018 *établissant le code des communications électroniques européen* et met en œuvre les dispositions nécessaires à l'entrée en vigueur du Règlement 2024/1309 du 29 avril 2024 *relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE*.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Remarques préalables

a. Concernant les définitions utilisées

4. Avant tout, l'Autorité fait remarquer que certaines des définitions utilisées dans l'avant-projet diffèrent légèrement de celles qui sont utilisées dans le Règlement 2014/1309 ou la Directive 2018/1972, alors que L'Exposé des motifs précise que certaines notions sont reprises de ce Règlement 2014/1309 ou de cette Directive 2018/1972².

5. Ainsi, l'Autorité attire l'attention du demandeur par exemple sur le point 17° de l'avant-projet, qui utilise les termes "*réseau de communications*" (en néerlandais : "*communicatienetwerk*"), alors que la Directive utilise les termes "*réseau de communications électroniques*" ("*elektronischecommunicatienetwerk*").

¹ Voir l'Exposé des motifs, p. 2 et 3.

² Voir l'Exposé des motifs, p. 7.

6. La même remarque s'applique pour "*organisme du secteur public*" ou "*overheidsinstantie*" (art. 3, 14° de l'avant-projet)³, "*openbaar elektronische communicatienetwerk*" dans la version néerlandaise de l'avant-projet (art. 3, 18° de l'avant-projet)⁴ et "*civieltechnische werken*" dans la version néerlandaise de l'avant-projet (art. 3, 20° de l'avant-projet)⁵.

7. En outre, l'Autorité constate que le texte et l'Exposé des motifs comporte des fautes qui gênent la lisibilité de l'avant-projet⁶. L'Autorité attire l'attention sur l'importance d'un texte lisible et clair, sans fautes.

b. Concernant les principes de légalité et de prévisibilité

8. À la lecture de l'avant-projet, il semble à l'Autorité que lors de sa mise en œuvre, il sera question de deux catégories de traitements de données à caractère personnel :

- i. éventuellement : les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la demande d'accès à l'infrastructure physique existante (article 7 de l'avant-projet) ;
- ii. les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la recherche d'infractions et de la transmission du procès-verbal constatant une infraction pénale au procureur du Roi compétent ainsi qu'au contrevenant présumé (articles 16 et 17 de l'avant-projet).

9. Malheureusement, le demandeur n'a pas pu confirmer ni infirmer que la demande d'accès aux infrastructures physiques existantes, telle que visée à l'article 7 de l'avant-projet, impliquerait un traitement de données à caractère personnel (ni le dispositif, ni l'Exposé des motifs ne permettent de clarifier ce point). L'Autorité attire dès lors l'attention – de manière générale – sur le fait que tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, doit respecter le principe de légalité formelle (en vertu de l'article 22 de la *Constitution*).

10. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer les conditions et les cas dans lesquels il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la *Constitution* garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu, sauf en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir

³ En comparaison avec l'art. 2, 3) du Règlement 2014/1309.

⁴ En comparaison avec l'art. 2, 8) de la Directive 2018/1972 ("*elektronischecomunicatienetwerk*" en 1 mot dans la version néerlandaise)

⁵ En comparaison avec l'art. 2, 5) du Règlement 2014/1309.

⁶ Voir par ex. l'article 10, § 1 de l'avant-projet (version néerlandaise) : "[...] *voordat zijn het een uitvoeringsvergunning*".

Voir également l'Exposé des motifs, p. 18 et 19, relatif à l'article 10 de l'avant-projet :

- "*Le deuxième paragraphe donne au Gouvernement la possibilité [...]*" ; sauf erreur, il s'agit du troisième paragraphe.
- "*Le paragraphe 5 transpose l'article 43 de la directive [...]*" ; il s'agit ici, sauf erreur, d'une transposition de l'article 44 de la Directive 2018/1972 et non de l'article 43.

n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les "éléments essentiels" ont été fixés préalablement par le législateur.

11. Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être définis au niveau de la loi. Les 'éléments essentiels' sont en principe les suivants : 1°) la (les) catégorie(s) de données traitées ; 2°) (la) les catégorie(s) de personnes concernées ; 3°) la (les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement ; 4°) (la) les catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

B. Articles 16 et 17 de l'avant-projet

12. Le demandeur sollicite spécifiquement un avis sur les articles 16 à 18 de l'avant-projet ; or il n'y a pas d'article 18 dans l'avant-projet. Le texte de l'avant-projet passe de l'article 17 (la recherche des infractions) à l'article 19 (dispositions finales). Ici également, l'Autorité relève une faute dans la version néerlandaise de l'avant-projet, à l'article 16 : "*Dit bewijsstuk bevat een foto van de agenten vermeldt in elk geval een nummer [...]*". Il manque le mot "en" entre les mots "*agenten*" et "*vermeldt*".

13. Conformément à l'article 16 de l'avant-projet, les infractions visées à l'article 16, § 1^{er} de l'avant-projet font l'objet de poursuites pénales. Vu le choix de sanctionner le non-respect des dispositions concernées par la voie pénale, les projets de dispositions doivent être conformes aux principes généraux régissant l'intervention du ministère public. L'Autorité laisse au Conseil d'État le soin de procéder à une analyse approfondie de ce point.

14. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que les traitements qui sont effectués par les autorités judiciaires (y compris le ministère public) dans le cadre de leurs missions judiciaires, comme par exemple la décision d'infliger une sanction conformément à l'article 16 de l'avant-projet, ne relèvent pas du champ d'application du RGPD, mais bien de la directive 2016/680/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* (directive Police et Justice) et du Titre 2 de la LTD.

15. En ce qui concerne les traitements de données qui ont lieu dans le cadre de la surveillance telle que visée à l'article 17 de l'avant-projet, l'article 17, § 3 de l'avant-projet indique que le Gouvernement peut préciser le "*contenu*" de la carte de légitimation. L'Autorité attire l'attention sur le fait que la définition des catégories de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement

fait partie des éléments essentiels qui doivent être définis par voie légale (voir les points 10 et 11). Une fois que ces catégories ont été définies par voie légale, le Gouvernement peut uniquement être habilité à en préciser le contenu. L'Autorité souligne dès lors le fait que le Gouvernement ne peut pas définir de catégories supplémentaires de données à caractère personnel.

16. L'Autorité estime que la notion d' "*identification de l'agent verbalisant*" (article 17, § 5, 1° de l'avant-projet) n'est pas suffisamment claire. S'agit-il seulement du nom et du prénom ? De la carte de légitimation ? Une clarification s'impose (au moins dans l'Exposé des motifs).

17. La notion de "*l'identité du contrevenant présumé*" (article 17, § 5, 4° de l'avant-projet) doit également être clarifiée (au moins dans l'Exposé des motifs). S'agit-il seulement du nom et du prénom ?

18. L'Autorité constate en outre que dans le formulaire de demande du présent avis, le demandeur indique ce qui suit : "*la collecte et le traitement des données à caractère personnel s'inscrit dans le cadre d'une procédure plus générale de recherche d'infractions qui est détaillée* [NdT : il convient de lire "détaillée"] *dans d'autres textes.*" L'Autorité invite le demandeur à mentionner explicitement dans l'Exposé des motifs quelle législation s'applique à la recherche d'infractions par les agents régionaux, tels que visés à l'article 17, § 1 de l'avant-projet, et par les agents communaux, tels que visés à l'article 17, § 2 de l'avant-projet.

19. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il incombe à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que ces réglementations soient suffisamment claires et précises pour qu'à leur lecture, les personnes concernées soient en mesure de prévoir les circonstances et les conditions dans lesquelles leurs données à caractère personnel seront traitées. Actuellement, il n'est pas du tout clair pour l'Autorité de savoir quelles sont les compétences dont disposent les agents régionaux et communaux, quelles données à caractère personnel pourront être traitées, quel est le délai de conservation de ces données, ... L'Autorité sait seulement qu'un procès-verbal sera établi et que celui-ci sera transmis au Procureur du Roi compétent ainsi qu'au contrevenant présumé.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- Clarifier les notions d' "*identification de l'agent verbalisant*" (article 17, § 5, 1° de l'avant-projet) et de "*l'identité du contrevenant présumé*" (article 17, § 5, 4° de l'avant-projet) (points 16 et 17) ;
- Mentionner explicitement dans l'Exposé des motifs quelle législation s'applique à la recherche d'infractions par les agents régionaux, tels que visés à l'article 17, § 1 de l'avant-projet, et par les agents communaux, tels que visés à l'article 17, § 2 de l'avant-projet (point 19).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice