



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 44/2026 du 12 mars 2026

Objet : un avant-projet d'ordonnance relative à l'échange d'informations sur les installations en voirie publique et en domaine régional (CO-A-2025-208)

Mots-clés : lisibilité et clarté du texte – éléments essentiels – principes de nécessité et de proportionnalité – procès-verbal – disposition 'fourre-tout' – Registre national

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 Ven den Brandt, Ministre de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière (ci-après le "demandeur"), reçue le 4 décembre 2025 ;

Vu les informations complémentaires (toutefois incomplètes) reçues les 17 et 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'échange d'informations sur les installations en voirie publique et en domaine régional* (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. L'avant-projet qui est soumis pour avis remplace d'une part l'ordonnance du 26 juillet 2013 *relative à l'accès et à l'échange d'informations sur les câbles souterrains et sur les conduites et les canalisations souterraines* et d'autre part l'arrêté du gouvernement du 16 mai 2014 *relatif à l'accès et à l'échange d'informations sur les câbles souterrains et sur les conduites et les canalisations souterraines*.

3. L'avant-projet prévoit d'une part un nouveau cadre juridique pour l'échange d'informations sur les infrastructures souterraines et impose l'usage exclusif du système CICC, établit des délais stricts pour la transmission de données avec une localisation plus précise et instaure un système de sanctions administratives.

4. D'autre part, cet avant-projet introduit, pour la voirie publique et le domaine régional, le point de contact unique pour les informations qui doivent être partagées avec les exploitants, conformément au Règlement européen 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 2015/2120 (UE) et abrogeant la directive 2014/61/UE*.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Remarques préalables

1. Concernant les définitions utilisées

5. 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, alors que l'Exposé des motifs précise que l'avant-projet s'aligne sur les définitions de ce Règlement¹.

6. Ainsi, l'Autorité attire par exemple l'attention du demandeur sur la notion de "overheidsinstantie" en néerlandais ou "organisme du secteur public" en français (art. 2, 14^o de

¹ Exposé des motifs, p. 17.

l'avant-projet)², et de "civiele werken" dans la version néerlandaise du projet (art. 2, 21° de l'avant-projet)³.

7. En outre, l'Autorité constate que le texte et l'Exposé des motifs comportent des fautes qui ne favorisent pas la lisibilité de l'avant-projet⁴. L'Autorité attire l'attention sur l'importance d'un texte lisible et parfaitement intelligible, sans fautes.

2. 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 trois catégories de traitements de données à caractère personnel :

- i. les traitements de données à caractère personnel dans le cadre du système CICC (articles 4 e. s. de l'avant-projet) ;
- ii. éventuellement : les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de deux cadastres (un cadastre des fibres et des gaines et un cadastre des infrastructures physiques) gérés par Paradigm (article 10 de l'avant-projet) ;
- iii. les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la recherche d'infractions et de l'imposition de sanctions administratives (articles 13 à 27 inclus de l'avant-projet).

9. En ce qui concerne le système CICC⁵, le demandeur ne répond pas aux questions de l'Autorité sur la portée du traitement de données à caractère personnel. En ce qui concerne ce système CICC, l'Exposé des motifs apporte uniquement l'explication suivante : *"Il est rappelé à cet égard que l'autorité fédérale a désigné, par arrêté ministériel du 27 mars 2006, l'ASBL KLIM-CICC en vue d'assurer l'exploitation de ce "Point de Contact Central fédéral d'Informations Câbles et Conduites. Il revient donc au législateur fédéral de prévoir les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel récoltées dans le cadre de l'utilisation de ce système."*

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

³ En comparaison avec l'art. 2, 5) du Règlement 2014/1309.

⁴ Voir par exemple l'Exposé des motifs, p. 3, qui renvoie erronément à un avis du Conseil d'État du 31 juillet 2012, alors qu'il s'agit de l'avis 51.917/2/V du 29 août 2012, ou la définition de 'voirie publique' dans la version néerlandaise de l'avant-projet, à savoir l'article 2, 24° de l'avant-projet : "[...] de gewestweg wanneer ze als geestelijk wordt ingedeeld [...]".

⁵ Par souci d'exhaustivité, l'Autorité souhaite attirer l'attention à cet égard sur un avis du Conseil d'État concernant le système CICC, selon lequel l'attribution d'une mission de service public à une association sans but lucratif ne peut s'opérer que par une intervention du législateur qui règlera par ailleurs les éléments essentiels de cette mission et du contrôle de son exécution, en en fixant le cadre juridique (Conseil d'État, avis 60.751/4, point 2.3.2.). L'Autorité laisse au Conseil d'État le soin de se prononcer plus avant à ce sujet.

10. L'Autorité observe que, sauf erreur, il n'existe actuellement aucune loi fédérale régissant les traitements de données à caractère personnel qui sont collectées dans le cadre de l'utilisation du système CICC. En outre, eu égard au principe de légalité repris à l'article 22 de la *Constitution* (voir les points 12-14), il convient de déterminer dans le projet de règlement proprement dit dans quelle mesure et sous quelles conditions ce traitement de données à caractère personnel aura lieu.

11. En ce qui concerne les deux cadastres (un cadastre des fibres et des gaines et un cadastre des infrastructures physiques), le demandeur n'a - malheureusement - pas pu confirmer ni infirmer si la gestion et l'échange d'informations dans les deux cadastres, au sens de l'article 10 de l'avant-projet, impliquaient le traitement de données à caractère personnel (ce point n'est éclairci ni par le dispositif, ni par l'Exposé des motifs).

12. Pour ces deux points, 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*).

13. 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 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.

14. 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. Sanctions administratives

15. L'article 26 de l'avant-projet porte sur la détermination des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel "*aux fins de rechercher, constater et sanctionner les infractions aux dispositions*"⁶ de l'avant-projet (voir le Chapitre 4. Les sanctions administratives).

⁶ Art. 26, § 2 de l'avant-projet.

16. Le contrôle du respect de l'ordonnance qui doit être adoptée est effectué par des agents régionaux désignés (par le Gouvernement) et par des agents communaux désignés (par le collège des bourgmestre et échevins). Ces agents disposent des pouvoirs visés à l'article 16 de l'avant-projet.

Des sanctions administratives, à savoir une amende administrative, sont prévues pour les infractions définies à l'article 13 de l'avant-projet. Le traitement des procès-verbaux, tout comme l'imposition et la perception d'une amende administrative, sont régis par les fonctionnaires sanctionneurs régionaux désignés (par le Gouvernement) et par les fonctionnaires sanctionneurs communaux désignés (par le collège des bourgmestre et échevins).

I. Article 15 de l'avant-projet

17. L'article 15 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 13 et 14). 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.

II. Article 16 de l'avant-projet

18. En ce qui concerne les pouvoirs, tels que définis à l'article 16 de l'avant-projet, l'Autorité constate que les agents verbalisants sont habilités à accéder "à tout moment" (c'est-à-dire de jour et de nuit, aussi bien en semaine que les week-ends) aux chantiers ou installations, sans avertissement préalable⁷.

19. L'Autorité constate qu'il s'agit d'un moyen de contrôle particulièrement intrusif. À la lumière du principe de nécessité et de proportionnalité⁸, l'Autorité estime qu'une (ré)évaluation s'impose quant aux infractions dont la gravité et l'impact peuvent justifier un moyen de contrôle aussi intrusif.

⁷ Art. 16, point 3 de l'avant-projet et Exposé des motifs, p. 33.

⁸ Tout traitement de données à caractère personnel instauré par une réglementation implique en principe une limitation du droit à la protection des données à caractère personnel. Lors de la préparation d'un projet de texte normatif qui régit des traitements de données à caractère personnel, il faut donc d'abord analyser si la mesure visée est bel et bien nécessaire pour atteindre l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ce test de nécessité implique que l'auteur d'un projet de texte normatif réalise une analyse préalable d'une part des faits qui justifient l'instauration de la mesure et d'autre part du degré d'efficacité de la mesure à la lumière de la finalité qu'elle poursuit.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut par ailleurs encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à la finalité qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence et les droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement envisagé ne sont pas excessifs par rapport à la finalité poursuivie. Dans le cadre de cette analyse, l'auteur doit également vérifier si son objectif peut éventuellement être atteint via une mesure moins intrusive du point de vue de la protection des données.

Une éventuelle délimitation supplémentaire en la matière dans l'avant-projet semble recommandée à cet égard.

III. Article 17 de l'avant-projet

20. En ce qui concerne le procès-verbal, l'Autorité constate tout d'abord qu'il n'est pas indiqué de façon suffisamment claire dans le dispositif que (d'après ce que l'Autorité comprend) ce procès-verbal sera adressé aux fonctionnaires sanctionneurs habilités, qui pourront alors décider d'infliger ou non une amende administrative.

21. L'Autorité estime que la notion d' "identification de l'agent verbalisant" (article 17, § 2, 1° de l'avant-projet) n'est pas suffisamment claire.

22. Suite à une demande d'explications complémentaires, le demandeur déclare ce qui suit : *"il ne s'agit pas de l'identité de l'agent verbalisant mais de l'identification. Il ne s'agit donc même pas forcément de son nom et prénom du moment qu'il puisse être identifié (par exemple carte légitimation)."*

23. L'Exposé des motifs énonce toutefois ce qui suit : *"L'identité du verbalisant, à défaut de plus de précisions, est seule requise dans la mesure où l'article 8, § 1^{er}, des Décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises prévoit déjà que "toute correspondance émanant d'une autorité administrative indique le nom, le prénom, la qualité, l'adresse administrative, le numéro de téléphone et l'adresse courriel de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier".*

(soulignement par l'Autorité)

24. L'Exposé des motifs renvoie donc bel et bien à l' "identité". Par conséquent, une clarification de ce qu'il convient d'entendre par "identification de l'agent verbalisant" s'impose (au moins dans l'Exposé des motifs).

25. L'Autorité demande également que la notion d'"identité du contrevenant présumé" (article 17, § 2, 4° de l'avant-projet) soit clarifiée (au moins dans l'Exposé des motifs).

L'Autorité comprend en effet que cette notion diffère encore de la notion de "données d'identification du contrevenant présumé", telle que définie à l'article 26, § 5, 1° de l'avant-projet, vu que seuls les fonctionnaires sanctionneurs sont habilités à accéder au lieu de résidence principale et à la date de décès sur la base d'une interrogation du numéro de Registre national (voir à ce propos le point 31).

IV. Article 26 de l'avant-projet

26. En ce qui concerne l'article 26 de l'avant-projet, l'Autorité comprend que l'objectif du demandeur est de définir dans un seul article tous les traitements de données possibles dans le cadre de la recherche, de la constatation et de la sanction des infractions. La formulation de cette disposition 'fourre-tout' est toutefois tellement vague et générale qu'elle manque son objectif, à savoir : offrir un cadre prévisible et précis au traitement de données dont la lecture permet aux personnes concernées d'avoir une idée claire et une compréhension des traitements qui seront réalisés avec leurs données et des circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

27. L'Autorité demande par conséquent d'établir un lien entre les éléments distincts du traitement (quelles données à caractère personnel seront traitées à propos de quelles personnes concernées, par qui, pour quelle(s) finalité(s), combien de temps ces données seront-elles conservées, ...). Actuellement, par exemple, l'Autorité ne comprend pas clairement quelles données (art. 26, § 5 de l'avant-projet) seront précisément traitées par qui (art. 26, § 1^{er} de l'avant-projet) et qui est alors le responsable concret du traitement (art. 26, § 3 de l'avant-projet).

28. Ainsi, l'Autorité ne saisit pas clairement si par exemple les agents verbalisants peuvent également accéder au système informatique institué par l'article 9 de l'ordonnance du 3 mai 2018 *relative aux chantiers en voirie publique*⁹ (dans l'affirmative, cela doit aussi être repris à l'article 16 de l'avant-projet).

29. En ce qui concerne ce système informatique, l'Autorité attire aussi l'attention sur le fait qu'elle n'a pu retrouver aucun cadre réglementaire décrivant les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel dans le cadre de ce système informatique. L'Autorité n'a par conséquent pas la possibilité d'évaluer le caractère nécessaire et proportionnel de l'utilisation de ce système d'application à la lumière des pouvoirs des fonctionnaires sanctionneurs et/ou des agents verbalisants.

30. En outre, l'Autorité ne saisit pas non plus clairement si le délai de conservation repris à l'article 26, § 4 de l'avant-projet s'applique à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel par les personnes énumérées à l'article 26, § 1^{er} de l'avant-projet¹⁰ ou seulement aux traitements de données à caractère personnel par les fonctionnaires sanctionneurs (vu qu'il est fait référence à "*la décision du fonctionnaire sanctionneur de ne pas prononcer de sanction administrative*"). Des éclaircissements s'imposent.

⁹ Article 26, § 5, 3^o de l'avant-projet.

¹⁰ À savoir 1) les agents en charge de la surveillance, 2) les fonctionnaires sanctionneurs, 3) les agents compétents pour le recouvrement et l'établissement de l'astreinte et 4) les huissiers en charge de la signification de l'astreinte.

31. En ce qui concerne l'accès au Registre national par les fonctionnaires sanctionneurs, tel que décrit à l'article 26, § 2 de l'avant-projet, l'Autorité souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

- Avant tout, l'Autorité estime que la finalité pour laquelle le Registre national est consulté doit être mentionnée plus clairement dans le dispositif. Le Registre national ne sert pas à identifier une personne, mais à rechercher des informations sur une personne déterminée déjà identifiée. Dans ce cadre, l'Autorité constate qu'en vertu de l'article 16 de l'avant-projet, les agents verbalisants sont habilités à exiger de toute personne sur laquelle pèsent des indices sérieux d'infractions sa carte d'identité ou tout autre document permettant son identification
- Idéalement, une recherche s'effectue sur la base du numéro de Registre national (d'autant plus que les agents verbalisants ont le pouvoir d'exiger une carte d'identité, sur laquelle figure le numéro de Registre national, ce qui permet de consulter le Registre national avec un degré plus élevé de qualité et de précision).
- Ce qu'il y a lieu d'entendre par "identité du contrevenant" n'est pas suffisamment clair. L'Autorité souligne le fait que selon elle, au moins 3 critères sont nécessaires pour une recherche dans le Registre national (par ex. le nom, le prénom et le lieu ou la date de naissance).

À cet égard, l'Autorité fait remarquer qu'il convient d'éviter les consultations phonétiques car elles sont source d'erreurs (en cas d'homonymie).

32. L'Autorité estime en outre que l'article 26, § 3, troisième phrase de l'avant-projet, l'article 26, § 6 de l'avant-projet et l'article 26, § 7 de l'avant-projet doivent être supprimés. L'applicabilité directe de règlements européens implique une interdiction de les transposer en droit national car une telle procédure peut "(créer) *une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*"¹¹.

¹¹ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voir également : CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Service des impôts italien (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

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

- Revoir la possibilité pour les agents verbalisants d'accéder à tout moment aux chantiers ou installations sans avertissement préalable, conformément au point 19 ;
- Clarifier les notions d' "identification de l'agent verbalisant" (article 17, § 2, 1° de l'avant-projet) et d' "identité du contrevenant présumé" (article 17, § 2, 4° de l'avant-projet) (points 20-25) ;
- Revoir la disposition 'fourre-tou' de l'article 26 de l'avant-projet, conformément aux points 26 à 30 inclus ;
- Clarifier l'accès au Registre national par les fonctionnaires sanctionneurs, conformément au point 31 ;
- Supprimer l'article 26, § 3, troisième phrase de l'avant-projet, l'article 26, § 6 de l'avant-projet et l'article 26, § 7 de l'avant-projet (point 32).

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