



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.431/4
du 22 juin 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant
le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport
public de personnes en Région wallonne'

Le 22 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2026.

*

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

RECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Comme le précise notamment le commentaire de l'article 4, certaines des modifications que l'avant-projet vise à apporter au décret du 21 décembre 1989 'relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne' ont déjà été examinées par la section de législation dans l'avis 78.628/2-4 donné le 23 janvier 2026 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 26 mars 2026 'portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, de pouvoirs locaux, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'économie, d'emploi, de formation, d'environnement, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture et de ruralité'.

Ces dispositions modificatives, reprises dans le chapitre 2 de l'avant-projet de décret-programme, ont ensuite été « retirées du décret-programme pour en faire un décret spécifique » ¹.

Il y a lieu de rappeler dans ce cadre que, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et qu'il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées. Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, celle-ci doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux. Tel n'est pas le cas en l'espèce, en ce qui concerne les modifications apportées au décret du 21 décembre 1989 par les articles 1^{er}, 4 (pour partie) ², 5, alinéas 1^{er} et 2, 15, 16, 17, 18 et 19 de l'avant-projet. La demande d'avis est dès lors irrecevable en ce qui concerne ces dispositions.

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

¹ Voir le commentaire de l'article 4.

² Pour ce qui concerne l'article 1^{er}*bis*, alinéas 1^{er}, 4^o et 8^o, et 2, en projet du décret du 21 décembre 1989.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet du décret du 21 décembre 1989 énonce, comme le fait l'article 1^{er} de ce décret actuellement en vigueur, que « [l]es actes et engagements de la société sont réputés commerciaux ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les notions d'« acte de commerce » et d'« actes réputés commerciaux », comme celle de « commerçant » en général ³, ont été définitivement supprimées par la loi 15 avril 2018 'portant réforme du droit des entreprises' qui a, notamment, abrogé le titre I (« Des commerçants ») du Code de commerce.

De surcroît, selon l'article 1.1, alinéa 1^{er}, du Code civil, « [s]ans préjudice des lois particulières, de la coutume et des principes généraux du droit, le présent Code régit le droit civil, et plus largement le droit privé. Il s'applique en toutes matières, sous réserve des règles propres à l'exercice de la puissance publique ».

Si un acte est accompli par l'Opérateur de Transport de Wallonie (ci-après : « l'OTW ») dans l'exercice matériel d'une activité économique d'entreprise, entre autres au sens des livres IV (protection de la concurrence) ou VI (pratiques de marché et protection des consommateurs) du Code de droit économique, il devra complémentaiement respecter les dispositions de celui-ci.

Si un acte imputable à l'OTW, tel que l'infliction d'une sanction administrative, implique l'exercice de la puissance publique, il devra obéir à d'autres règles générales, dont les principes de bonne administration, susceptibles de le régir.

Ainsi, en raison des évolutions les plus récentes du droit civil, du droit économique et du droit des sociétés, d'une part, et des particularités propres au droit administratif, d'autre part, la section de législation n'aperçoit pas quelle plus-value spécifique pourrait encore apporter l'utilisation par le législateur décrétoal de la notion d'actes et engagements « réputés commerciaux ».

Par conséquent, afin d'éviter toute ambiguïté quant aux régimes juridiques applicables aux divers types d'actes que peut poser l'OTW, l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet du décret du 21 décembre 1989 sera omis.

Article 11

Il sera précisé que l'abrogation est opérée dans la section II du chapitre I^{er} du décret du 21 décembre 1989.

³ La notion de « commerçant » peut encore épisodiquement apparaître dans certaines législations à portée particulière (voir notamment H. JACQUEMIN, « La fin du Code de commerce et de la théorie de la commercialité : état de la question et perspectives », *J.T.*, 2018/37, n° 6749, p. 832-837).

Article 14

À l'article 10, § 6, en projet, il sera précisé que le « dialogue constructif et périodique avec l'OTW » auxquels sont invités les commissaires est celui visé à l'article 31/1, 3°, en projet.

Article 23

Le commentaire de l'article 23 énonce :

« La modification introduite par cet article permet de supprimer une incohérence entre le décret actuel et le décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information concernant la prolongation du contrat de service public et de rappeler le prescrit du Règlement européen 1370/2007 (durée maximale de 10 ans) ».

L'articulation entre les décrets du 21 décembre 1989 et du 12 février 2004 'relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information' serait mieux assurée en modifiant également l'article 3, § 1^{er}, 12°, du décret du 12 février 2004, afin d'y mentionner expressément l'OTW en lieu et place de la Société régionale wallonne du Transport public de Personnes et ses sociétés d'exploitation.

Article 24

Le 2° précisera que la modification est apportée dans l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 33 du décret du 21 décembre 1989.

Article 29

1. La section de législation se demande si l'abrogation de l'article 36^{quater} ne crée pas un vide juridique quant à la procédure d'infliction de sanctions administratives visée à l'article 36^{bis}, modifié par l'article 28 du projet.

Le dispositif sera réexaminé et le cas échéant complété.

2. La mention des modifications encore en vigueur apportées aux articles 36^{ter} et 36^{quater} du décret du 21 décembre 1989 sera revue et complétée.

Articles 31 à 45

1. Comme le mentionne l'exposé des motifs, la procédure de sanction administrative prévue par l'avant-projet, dont celle applicable aux contrevenants mineurs, s'inspire des régimes prévus dans la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales', dans l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale' et dans la loi du 27 avril 2018 'sur la police des chemins de fer'.

2.1. Afin d'offrir aux contrevenants mineurs des garanties adéquates, à l'instar de celles prévues dans ces législations, l'avant-projet gagnerait à être modifié afin :

– d'y prévoir, pour ce qui concerne les contrevenants mineurs, l'intervention obligatoire d'un avocat, à l'instar de l'article 16 de la loi du 24 juin 2013 ⁴ ;

– d'y garantir expressément que les père, mère, tuteur, et personne qui a la garde ⁵ du contrevenant mineur, ainsi que son conseil, soient informés et aient la possibilité d'intervenir dans la procédure de sanction dès son début⁶, ainsi que d'exercer le recours prévu à l'article 36^{quater}/11 en projet ;

– d'exclure la possibilité d'une perception immédiate lorsque le contrevenant est mineur ⁷.

2.2. Dans son avis 50.372/AG donné le 4 juillet 2012 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale », la section de législation a observé :

« 33. Aux mêmes fins de respecter le principe *non bis in idem*, le dispositif en projet doit cependant être complété pour prévoir que :

[...]

– la possibilité d'infliger une amende administrative s'éteint, en présence d'un fait qualifié d'infraction commise par un mineur, lorsqu'est mise en mouvement, à son encontre, la procédure 'protectionnelle' prévue par la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait' ⁸ ».

La même observation vaut *mutatis mutandis*.

⁴ En ce sens, voir l'avis 59.203/4 donné le 27 avril 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2016 '[modifiant l'ordonnance] du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', dont l'article 2 a remplacé l'article 18^{bis} de l'ordonnance du 22 novembre 1990.

⁵ Le commentaire des articles 40 et 41 de l'avant-projet évoque les père, mère, tuteurs ou personnes qui ont la charge de l'enfant, alors que le texte des articles 36^{quater}/10 et 36^{quater}/11 évoque « chaque titulaire qui a l'autorité parentale sur le mineur », ce qui est plus restreint que ce que prévoit l'article 60 de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait', rendu applicable par l'article 36^{quater}/11, § 2, alinéa 2, en projet. Comparer avec l'article 6.12 du nouveau Code civil, intitulé « Responsabilité des titulaires de l'autorité sur la personne des mineurs ».

⁶ À cet égard, l'article 36^{quater}/10 en projet (article 40 de l'avant-projet) prévoit uniquement que le Gouvernement « associe à la procédure chaque titulaire qui a l'autorité parentale sur le mineur ». Une telle « association » ne permet pas de garantir à suffisance que cette information sera communiquée dès la phase préparatoire de la procédure aux père, mère, tuteurs ou personnes qui ont la charge du mineur. Voir également l'avis 50.372/AG du 4 juillet 2012 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale », observation 29.

⁷ Voir l'article 39, 1^o, de la loi du 24 juin 2013, ainsi que C.C., 23 avril 2015, n^o 44/2015, spécialement les B.51.7 et B.51.8, concernant les mineurs.

⁸ Note de bas de page 64 de l'avis cité : Voir l'avis 45.923/3, n^o 40.

3. Afin de garantir aux contrevenants, majeurs et mineurs, l'application du principe de proportionnalité dans la décision d'infliction de sanctions administratives⁹, tenant compte des situations individuelles et de faits infractionnels éventuellement complexes, le dispositif gagnerait à être complété, en s'inspirant éventuellement de ce que prévoit l'article 18*bis*, § 9, alinéas 5 et 6¹⁰, de l'ordonnance du 22 novembre 1990.

Article 33

1. À l'article 36*quater*/3, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, les références faites aux articles 398 à 401 et 442*bis* du Code pénal seront revues pour tenir compte de l'abrogation du livre II du Code pénal du 8 juin 1867 par l'article 118, 1^o, de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal'¹¹.

2. L'article 36*quater*/3, § 2, alinéas 1^{er} et 2, en projet prévoit la possibilité pour le juge de prononcer une interdiction d'accès à l'ensemble ou à une partie des exploitations de l'OTW, pour une durée comprise entre quinze jours et un an, pour toute personne déclarée coupable d'une des infractions énumérées dans cette disposition.

L'article 36*quater*/3, § 2, alinéa 3, prévoit en outre :

« L'interdiction visée à l'alinéa 1^{er} peut également être ordonnée par le juge à l'encontre de l'auteur d'infractions visées à l'article 36*quater*/1, à partir de la commission de la troisième infraction commise au cours d'une période de vingt-quatre mois ».

Le commentaire de l'article gagnerait à préciser comment cette possibilité peut être mise en œuvre, s'agissant des infractions prévues à l'article 36*quater*/1, lesquelles ne sont réprimées que par la voie administrative et dont le juge ne connaît dès lors qu'en cas d'exercice par la personne sanctionnée de la voie de recours prévue par l'article 36*quater*/11 en projet.

⁹ Voir l'avis 75.075/4 donné le 3 janvier 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2024 'fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale', observation sous les articles 12 et 13. Concernant la proportionnalité d'amendes administratives, voir C.C., 24 novembre 2022, n° 156/2022, B.17.2 : « Le principe de la proportionnalité des sanctions administratives implique toutefois que la sanction prononcée par le juge ou par l'autorité administrative doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le comportement qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause. Ce principe pourrait être violé par le législateur s'il enferme le pouvoir d'appréciation du juge ou de l'autorité administrative dans des limites trop étroites qui ne permettraient pas à ceux-ci de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée à la gravité du comportement qu'il entendait punir » ; comparer avec C.C., 5 mai 2022, n° 61/2022, concernant l'amende administrative prévue par la loi du 27 avril 2018 à l'égard de « faits si peu complexes ».

¹⁰ Lesquels disposent :

« L'amende administrative est fixée dans le respect du principe de proportionnalité et en tenant compte d'une éventuelle récidive.

L'amende administrative infligée à un mineur tient également compte des circonstances particulières du mineur, entre autres sa personnalité et son degré de maturité ».

¹¹ Dont l'entrée en vigueur est fixée le 1^{er} septembre 2026 (article 119 de la loi du 29 février 2024, modifié par l'article 253 de la loi du 30 mars 2026 'relative à la mise en concordance des dispositions légales en vigueur de la Justice avec le Code pénal du 29 février 2024 II').

Article 34

L'article 36^{quater}/4, § 1^{er}, alinéa 5, en projet énonce :

« Lorsque la personne invitée à s'identifier au moyen d'une pièce d'identité valable, entendue comme tout document officiel émanant d'une autorité compétente comprenant une photographie et pouvant établir son identité, refuse de s'y conformer ou communique une identité manifestement douteuse, les agents constatateurs peuvent requérir l'assistance des services de police. Dans ce cas, ils peuvent maintenir la personne sur place jusqu'à leur arrivée. Dans un délai raisonnable, les services de police communiquent aux agents constatateurs, par voie électronique sécurisée ou par tout autre moyen approprié, les données d'identification nécessaires à l'établissement du procès-verbal ».

La privation de mouvement, jusqu'à l'arrivée des services de police, des personnes ne justifiant pas de leur identité constitue une atteinte aux droits fondamentaux garantis par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, disposition qui énonce de manière exhaustive les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté.

Dans son avis 51.310/AG donné le 5 juin 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 3 août 2012 'modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et abrogeant l'arrêté royal du 4 avril 2006 relatif à la délimitation des lieux, faisant partie de l'infrastructure exploitée par les sociétés publiques de transports en commun, auxquels s'appliquent les dispositions visées au chapitre III^{bis} de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun', la section de législation a observé :

« 15.4. S'agissant de la possibilité de rétention d'une personne qui, 'après l'avertissement visé à l'article 13.11, alinéa 2 ¹², a refusé manifestement de s'identifier par tous moyens ou a donné une identité qui, après un contact avec les services compétents, s'est avérée fausse' ¹³, elle appelle l'observation suivante.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, une loi qui 'prescrit l'obligation de déclarer son identité et prévoit la possibilité de retenir dans les locaux de la police toute personne refusant de s'acquitter de cette obligation' peut être considérée comme avoir 'été [...] décidée en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, au sens de l'article 5 § 1 b) de la Convention (Reyntjens c. Belgique, n° 16810/90, décision de la Commission du 9 septembre 1992, Décision et Rapports (DR) 73, p. 136 ; Epplé c. Allemagne, n° 77909/01, § 36, 24 mars 2005)' ¹⁴.

La Cour rappelle aussi que,

'pour que la détention litigieuse soit justifiée au regard de l'article 5 § 1 b), l'obligation en question doit être spécifique et concrète, l'intéressé doit négliger de la remplir et l'arrestation et la détention doivent avoir pour but de garantir l'exécution de

¹² Note de bas de page 47 de l'avis cité : Aux termes de l'article 13.11, alinéa 2, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet),

« [l']agent de sécurité averti[t] l'intéressé qu'il peut faire l'objet de la rétention prévue à l'article 13.12 s'il refuse de s'identifier ou donne une identité qui s'avère fausse ».

¹³ Note de bas de page 48 de l'avis cité : Article 13.12, § 1^{er}, 1^o, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

¹⁴ Note de bas de page 49 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Sarigiannis c. Italie, 5 avril 2011, § 42.

celle-ci. En outre, dès qu'il est satisfait à l'obligation visée, la base de la détention cesse d'exister. Enfin, il faut établir un équilibre entre la nécessité dans une société démocratique de garantir l'exécution immédiate de l'obligation dont il s'agit et l'importance du droit à la liberté. À cet égard, la Cour tiendra compte de la nature de l'obligation, y compris son objet et son but sous-jacents, la personne détenue et les circonstances particulières ayant abouti à sa détention et, finalement, la durée de celle-ci (*Vasileva* [c. *Danemark*, n° 52792/99, 25 septembre 2003,], §§ 37-38 ; *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, n° 65755/01, § 71, 22 mai 2008).

Or, la Cour a déjà considéré que l'obligation de collaborer avec la police et de fournir son identité, même en l'absence de soupçons d'avoir commis une infraction, constitue une obligation suffisamment 'concrète et spécifique' pour pouvoir relever de l'article 5 § 1 b) de la Convention (*Vasileva*, précité, § 39)¹⁵.

Les conditions restrictives dans lesquelles une personne peut être retenue et les limites de temps, à savoir trente minutes, pendant lesquelles pareille mesure peut être mise en œuvre, permettent de conclure à son admissibilité au regard des exigences de l'article 5, § 1^{er}, b), *in fine*, de la Convention européenne des droits de l'homme, même si, en l'espèce, ce ne sont pas les fonctionnaires de police qui sont habilités à procéder à la rétention, mais des agents de sécurité dans les conditions précisément énoncées ».

En l'espèce, il convient de compléter l'article 36^{quater}/4, § 1^{er}, en projet afin d'y définir de manière stricte la durée maximale de la mesure de maintien sur place de la personne concernée, à l'instar de ce que prévoit notamment l'article 13.12, § 3, de la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

Article 35

Le commentaire de l'article énonce :

« Cet article permet la confiscation de tout titre de transport utilisé de manière frauduleuse. Un titre de transport nominatif qui a été utilisé par une tierce personne et confisqué, sera restitué à son titulaire contre la preuve de son identité ».

L'article 35 sera complété afin d'y déterminer les modalités de restitution des titres de transports confisqués ou de déléguer cette détermination au Gouvernement.

Article 36

L'article 36^{quater}/6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet dispose :

« Les infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire par les agents constatateurs ».

¹⁵ Note de bas de page 50 de l'avis cité : *Ibid.*, §§ 43 et 44.

En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés en cas d'infraction, cette disposition fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge, en conséquence, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction la valeur probante d'un élément déterminé.

Il appartiendra au législateur de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception est justifiée.

Article 39

L'article 36*quater*/9, alinéa 1^{er}, en projet dispose :

« La compétence des agents constatateurs et sanctionneurs s'étend sur l'ensemble du réseau de transport public exploité par l'OTW, y compris aux véhicules affectés au transport public organisé par l'OTW lorsqu'ils circulent en dehors de la Région Wallonne ».

Il n'appartient pas à la Région wallonne d'étendre les compétences des agents constatateurs et sanctionneurs à des activités localisées sur le territoire des deux autres régions. Conformément à l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'¹⁶, de telles questions peuvent être réglées par le biais d'un accord de coopération¹⁷.

Article 47

L'article 47 vise à remplacer l'article 36*quinquies* du décret du 21 décembre 1989 par une disposition organisant les traitements de données à caractères personnel réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de ce décret.

Le commentaire de cette disposition énonce qu'elle « a pour objectif d'assurer la mise en conformité du décret avec les exigences du RGPD ».

Outre le respect du 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 (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD ») et

¹⁶ Lequel dispose :

« Les Régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives :
[...]

c) aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région ».

¹⁷ Ou par le biais de normes conjointes, conformément à l'article 92*bis*/1, § 4, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

notamment de son article 5, paragraphe 1, point c), lequel impose le respect du principe de minimisation des données, l'organisation d'un tel traitement implique le respect du principe de légalité imposé par l'article 22 de la Constitution.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 ¹⁸,

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ¹⁹.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions 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 qu'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 porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ²⁰.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ²¹.

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022,

« [o]utre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés [...].

¹⁸ Conformément à une jurisprudence constante, rappelée notamment dans l'avis 78.377/2 donné le 25 novembre 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 février 2026 'portant organisation de l'Agence du Numérique'.

¹⁹ Note de bas de page 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

²⁰ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

²¹ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55-127, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

Toute personne doit pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

[...]

Le niveau requis de précision de la législation concernée – laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité – dépend notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires [...] » ²².

Enfin, la Cour a également rappelé dans ce même arrêt qu'

« [...] [u]ne ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisantes pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées [...].

[...]

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice que la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du 'strict nécessaire' [...] » ²³.

Dans son avis 110/2026 donné le 3 juin 2026, soit après que la section de législation a été saisie de l'avant-projet examiné, l'Autorité de protection des données a formulé de nombreuses observations relatives à l'article 72 de l'avant-projet sur lequel son avis a été sollicité ²⁴. Elle y relève les nombreuses lacunes et imperfections que présente cette disposition au regard des exigences tant de l'article 22 de la Constitution que du RGPD, et notamment de son article 6, paragraphe 3, concernant notamment la définition des finalités poursuivies par les traitements de données et la justification de leur caractère légitime ²⁵, la définition des catégories

²² C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.45.2.

²³ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022.

²⁴ La disposition numérotée comme étant l'article 72 dans l'avant-projet soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données correspond à l'article 47 de l'avant-projet actuellement examiné. Il résulte cependant des extraits de cette disposition citée par l'Autorité de protection des données dans son avis qu'elle ne différerait de l'article 47 que sur des points de détail.

²⁵ Voir l'article 36quinquies, § 2, en projet et les considérants 10 à 24 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

de données pouvant être traitées ainsi que celle des personnes concernées²⁶, la fixation de la durée de conservation de données en fonction de la finalité du traitement concerné²⁷, ainsi que le caractère excessivement large des délégations données au gouvernement pour remédier au caractère lacunaire de la définition des éléments essentiels du traitement²⁸.

L'Autorité de protection des données relève également de manière plus particulière l'inadmissibilité des délégations données à l'OTW, en plus de celles dont bénéficie le Gouvernement (article 36*quinquies*, § 6, alinéa 2, en projet), ainsi que la nécessité de déterminer l'encadrement spécifique des traitements de données relatifs à l'enregistrement des infractions constatées et des sanctions prononcées, lesquelles constituent des données sensibles au sens de l'article 10 du RGPD²⁹.

Par conséquent, comme le conclut l'Autorité de protection des données,

« Il résulte de ce qui précède que les dispositions [de l'avant-projet] encadrant les traitements de données à caractère personnel doivent être entièrement réécrites »³⁰.

Article 48

L'article 48 vise à insérer dans le chapitre IV^{ter} en projet un article 36*quinquies*/1 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance par l'OTW.

L'usage de caméras de surveillance ainsi que les traitements de données à caractère personnel en découlant constituent une limitation des droits consacrés par l'article 22 de la Constitution.

Comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé :

« B.19.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

'Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit'.

B.19.2. Le législateur décrétoal et le législateur ordonnanciel doivent avoir égard à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, en vertu duquel seul le législateur fédéral peut déterminer de manière générale dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité.

Certes, la circonstance qu'une ingérence dans la vie privée résulte de la réglementation d'une matière déterminée attribuée au législateur décrétoal ou au législateur ordonnanciel n'affecte pas cette compétence, mais ces derniers sont tenus de respecter la

²⁶ Voir l'article 36*quinquies*, §§ 3 et 4, en projet et les considérants 25 à 29 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

²⁷ Voir l'article 36*quinquies*, § 5, en projet et le considérant 30 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

²⁸ Voir l'article 36*quinquies*, § 6, alinéa 1^{er}, en projet et le considérant 13 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

²⁹ Voir les considérants 31 à 39 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

³⁰ Considérant 40 de l'avis cité.

réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière. En ce que les dispositions attaquées visent l'échange de données personnelles, le législateur décréte est lié par les garanties minimales prévues par le RGPD »³¹.

En l'espèce, la réglementation fédérale applicable, à savoir la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance', spécifie, en son article 3, alinéa 2 :

« La présente loi n'est pas applicable aux :

[...]

3° caméras de surveillance installées et utilisées par les services publics d'inspection et de contrôle, autorisés expressément par la loi, le décret ou l'ordonnance, qui règle leurs compétences, à utiliser des caméras ou à prendre des prises de vues par film ou vidéo, dans le cadre de leurs missions ».

La disposition à l'examen correspond à cette hypothèse. L'installation et l'utilisation de caméras de surveillance par l'OTW restent toutefois soumises au respect de la réglementation générale en matière de traitements de données à caractère personnel et notamment au RGPD ainsi qu'à la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

Il est dès lors renvoyé à l'observation formulée ci-avant, à propos de l'article 47 de l'avant-projet.

Article 53

L'article 53, alinéa 1^{er}, dispose :

« Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception des articles 27 à 48, dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2028 ».

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé à dix jours par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

³¹ C.C., 16 février 2023, n° 26/2023.