



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 103/2025 du 15 octobre 2025

Objet : Avis concernant l'article 31 du projet de décret-programme de la Région wallonne portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture (CO-A-2025-137).

Mots-clés : Caméras – surveillance – déclaration - dérogation – prévisibilité

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

Vu la demande d'avis de Monsieur François Desquesnes, Vice-président du gouvernement wallon et Ministre de la Mobilité (ci-après « le demandeur »), reçue le 21 août 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 19 septembre 2025 ;

Vu le courriel de l'Organe de contrôle de l'information policière du 1^{er} octobre 2025 indiquant qu'ils ne rendraient pas d'avis au sujet de la disposition en projet ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 15 octobre 2025, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a initialement sollicité l'avis de l'Autorité concernant les articles 32 et 110¹ du projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture (ci-après « le Projet »).
2. Suite à une clarification du fonctionnaire délégué, il est apparu que l'avis était demandé au sujet de l'art. 31 du Projet et non de son art. 32².
3. L'art. 31 du Projet entend remplacer l'art. 42 du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne³, en vue d'encadrer l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance par l'opérateur de transport de Wallonie (« OTW »). La disposition en projet énumère les finalités⁴ d'installation et d'utilisation des « *caméras de surveillance* », prévoit une possibilité de partage des images captées à l'aide de ces caméras « *avec la police* »⁵, désigne l'OTW comme responsable du traitement « *des données à caractère personnel* » effectués à l'aide de ces caméras, habilite le Gouvernement à définir « *les modalités d'installation et d'utilisation de ces caméras et [à mettre] en place les mesures de sécurité adéquates afin d'assurer un niveau élevé de protection des données* » et fixe la durée de conservation des « *images et données* » à maximum 30 jours « *sauf s'il constate une infraction ou si un usager émet une contestation* ».
4. L'exposé des motifs ne contient pas d'explication permettant une meilleure compréhension de la disposition (et donc d'assurer son caractère prévisible), ni de démonstration du caractère nécessaire et proportionné de l'installation et de l'utilisation de ces caméras. Il précise uniquement que cette modification vise à « *permettre à l'OTW de déroger aux dispositions de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, et notamment de ne pas devoir déclarer puis*

¹ L'art. 110 du Projet modifie un décret différent, qui ne se prête pas à une analyse commune. Il fera donc l'objet d'un avis distinct de l'Autorité.

² En effet, l'art. 32 insère un article 43, dont le libellé est identique à celui de l'art. 42 nouveau, dans le décret du 21 décembre 1989. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que « *le libellé identique des articles 31 et 32 était une erreur, qui a depuis été rectifiée suite à la remarque de [leur service de légistique]* ».

³ MB 8.03.1990

⁴ L'OTW installe des caméras de surveillance sur son réseau aux finalités suivantes :

1° la protection des biens de l'entreprise ;

2° la santé et la sécurité des travailleurs mais également des tiers ;

3° la surveillance et le contrôle, c'est-à-dire prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens ou des incivilités au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public.

⁵ L'OTW peut partager les images issues de ces caméras avec la police pour les mêmes finalités, ou toutes finalités définies par la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

confirmer annuellement chaque caméra placée dans chaque véhicule de transport en commun circulant sur le territoire wallon ».

II. EXAMEN DU PROJET

5. Afin d'éviter tout risque de mésinterprétation, l'Autorité précise que **le présent avis ne peut s'interpréter comme témoignant d'une opposition de principe à l'installation de caméras de surveillance dans les transports publics wallons**. L'Autorité se prononce en effet exclusivement sur le projet de norme au sujet duquel elle est saisie. Projet de norme qui, en l'espèce, est inutile au regard de l'objectif (de surseoir à la déclaration auprès des services de police) invoqué, mais surtout libellé de manière trop succincte et générique et ne pourrait de ce fait constituer une base de licéité admissible pour les traitements de données à caractère personnel qu'elle prévoit.

II.1. Inutilité et inconstitutionnalité du Projet

6. Les finalités des traitements de données à caractère personnel, telles qu'elles sont prévues par le Projet⁶, ne diffèrent pas de celles énumérées à l'art. 3 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance (« *loi caméras* »). C'est d'ailleurs ce qui explique que de telles caméras de surveillance sont déjà installées dans les véhicules de l'OTW⁷.
7. Comme indiqué *supra*, l'objectif de la dérogation à la loi caméras est « *notamment de ne plus devoir déclarer puis confirmer annuellement chaque caméra* ».
8. L'emploi du **terme « notamment »** a pour effet que l'objectif poursuivi par le Projet n'est pas suffisamment défini, ni identifiable. Par conséquent, non seulement la proportionnalité de la mesure visant à la mise en place et à l'utilisation des caméras ne peut être évaluée, mais en outre, la norme encadrant cette ingérence dans les droits des citoyens ne répond pas aux exigences de clarté et de précision requises⁸ et ne respecte donc pas le principe de prévisibilité.
9. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que les objectifs du Projet étaient, outre de déroger à la loi caméras, « *d'offrir une plus grande visibilité sur l'installation de nos caméras à nos*

⁶ L'OTW installe des caméras de surveillance sur son réseau aux finalités suivantes :

1° la protection des biens de l'entreprise ;

2° la santé et la sécurité des travailleurs mais également des tiers ;

3° la surveillance et le contrôle, c'est-à-dire prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens ou des incivilités au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public.

⁷ Voy. https://www.letec.be/View/Politique_de_confidentialite_du_TEC/1232

⁸ En ce sens, voy. CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82

usagers » et que « *nous sommes convaincus qu'une telle consécration en assure la plus grande transparence, et certainement davantage que la déclaration annuelle prévue par la loi caméras* ». L'Autorité ne partage pas cette analyse⁹.

10. En ce qui concerne la problématique de la déclaration et de la confirmation des caméras installées aux services de police, ayant été invité à fournir des informations complémentaires, le fonctionnaire délégué a indiqué que (1) il s'agissait de mettre en œuvre la possibilité offerte par la loi caméras, (2) cela engendrait une charge administrative disproportionnée sans pour autant présenter de plus-value opérationnelle et (3) la centralisation des données relatives à l'organisation du réseau de transport accroît le risque d'accès non autorisé ou de fuite.

II.1.1. Possibilité offerte par la loi caméras

11. L'Autorité rappelle que, contrairement à l'obligation de déclaration auprès de la Commission pour la protection de la vie privée (abrogée depuis 2018), l'obligation de déclaration actuellement prévue par la loi caméras ne poursuit pas un objectif de transparence. Les travaux préparatoires de la loi de 2018 modifiant la LFP et la loi caméras disposent à cet égard que « *pour des raisons opérationnelles, il reste utile pour les services de police de savoir où sont placées des caméras de surveillance. C'est pourquoi seule cette déclaration est maintenue dans la loi caméras* »¹⁰.
12. Par conséquent, contrairement à ce que semble penser le demandeur, la loi caméras n'offre pas de possibilité de déroger à l'obligation de déclaration auprès des services de police, de sorte que même si une législation (telle que le texte décretaal en projet) était adoptée, la loi caméra continuerait à s'appliquer de manière concurrente et la déclaration resterait obligatoire, ce qui serait source d'insécurité juridique.

II.1.2. Charge administrative disproportionnée, caractère peu user friendly du système et absence de plus-value opérationnelle

13. Le fonctionnaire délégué indique en substance que :
- a) les déclarations prévues pour les caméras fixes dans des lieux mobiles nécessitent une identification précise du véhicule, au moyen de son numéro de DIV ou de châssis, et non de la ligne qu'il dessert ;

⁹ Sur cette question voy. *infra*.

¹⁰ Voy. Doc. parl. Ch., 54-2855/001, 4 janvier 2018, session 2017-2018, p. 70

- b) les mises à jours annuelles sont rendues compliquées par la structure et des fonctionnalités du site internet ;
- c) « cette lourdeur administrative détourne les ressources humaines et financières de leur mission principale de service public » ;
- d) l'existence d'une plus-value opérationnelle inhérente à la déclaration annuelle est contestable, dans la mesure où « *les forces de l'ordre ont déjà la possibilité, dans le cadre de leurs missions légales, de requérir la communication d'images de caméras installées par l'OTW* ».

14. Il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la charge administrative ou le caractère *user friendly* des registres des caméras.

15. En revanche, le respect de la hiérarchie des normes est un élément essentiel de la licéité des traitements de données à caractère personnel. Or, comme le rappelle régulièrement le COC, conformément à l'art. [184](#) de la Constitution, l'adoption d'une norme touchant à l'organisation et aux compétences de la police intégrée relève de la compétence du législateur fédéral¹¹. En d'autres termes, c'est à la police intégrée qu'il appartient d'estimer si le besoin opérationnel lié à la déclaration des caméras installées dans les transports publics wallons est toujours d'actualité ou non et, dans la négative, c'est au législateur fédéral et à lui seul qu'il appartient de modifier la loi caméras¹².

16. Il résulte de ce qui précède que **l'objectif visé ne peut être atteint que par la concertation avec les autorités fédérales et une adaptation de la loi caméras et en aucune manière par l'adoption du Projet.**

17. A noter qu'une éventuelle future adaptation de la loi caméras est l'occasion pour l'Autorité d'attirer l'attention sur le fait que, comme le rappelait le Haut-Commissaire des Nations-Unies aux Droits humains, s'inquiétant des menaces que la surveillance fait peser sur les démocraties : « *les Etats négligent trop souvent de démontrer l'efficacité des systèmes de surveillance qu'ils mettent en œuvre* »¹³. Par conséquent, afin d'éviter qu'à l'avenir il puisse être reproché à la Belgique de ne pas démontrer l'efficacité des systèmes de surveillance qu'elle met en œuvre, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir dans la loi caméras – lors de sa prochaine modification - que des statistiques seront réalisées par chaque responsable du traitement des données collectées par des caméras placées sur l'espace public ou dans des lieux fermés accessibles au public (et en particulier des véhicules des sociétés de transport

¹¹ Voy en ce sens l'avis [DA240006](#) du 19 février 2024, points 14 et sv.

¹² Le cas échéant, une disposition décrétole pourra alors (mais à ce moment-là seulement), au besoin, répondre à la modification intervenue au niveau fédéral.

¹³ Rapport du 4 août 2022, The right to privacy in the digital age, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement>, point 54

en commun), aux **fins de la publication d'un rapport d'évaluation** (selon une périodicité à déterminer, mais qui ne devrait pas être inférieure à tous les 3 ans) portant sur l'efficacité des caméras de surveillance déjà installées, par rapport aux finalités pour lesquelles leur placement a été considéré comme justifié¹⁴.

II.1.3. Risque inhérent à la centralisation des données

18. L'Autorité n'est pas insensible à l'argument lié au risque inhérent à la centralisation des données. Toutefois, en l'occurrence, les données centralisées auprès des services de police sont des données relatives à la présence de caméras dans des véhicules de transports public et non des données à caractère personnel. En outre, le fonctionnaire délégué motive l'adoption du Projet notamment par la volonté renforcer la visibilité des usagers quant à l'installation de caméras dans les véhicules de l'OTW. Dès lors, si ces informations ne sont pas déjà publiques, le besoin d'en améliorer la publicité est reconnu par le demandeur lui-même.
19. Par conséquent, **il n'est pas démontré que la centralisation de ces informations (publiques) auprès des services de police engendre un risque accru** de fuite ou d'accès non autorisé à des informations sensibles relatives à l'organisation interne du réseau de transport wallon.

II.2. Libellé trop succinct et générique

20. L'Autorité a bien conscience que la loi caméras est un texte technique et relativement complexe. Cependant, elle a le mérite d'encadrer de manière précise les différents types de caméras pouvant être installées ainsi que les éléments essentiels des traitements des données à caractère personnel collectées par leur biais. De plus, ses travaux préparatoires se fondent sur des auditions d'experts et comportent des explications détaillées permettant de rencontrer l'exigence de prévisibilité.
21. A l'inverse, dans le Projet, sans prétendre à l'exhaustivité, l'Autorité relève que :
- a) la notion de « *caméras de surveillance* » n'est pas définie ;
 - b) le libellé de la disposition ne permet pas d'exclure l'intention de placer des dashcams (c'est-à-dire des caméras mobiles au sens de la loi caméras) ;
 - c) les finalités des traitements de données réalisés à l'aide des caméras ne sont pas formulées de manière suffisamment précise (les caméras sont-elles par exemple susceptibles d'être utilisées à des fins de contrôle des travailleurs ? Qu'est-ce qui est visé par la finalité relative à la santé et la sécurité des tiers ?) ;

¹⁴ Pour un exemple de disposition répondant adéquatement à cette exigence d'efficacité, voy. l'art. 151c de la Loi communale néerlandaise (https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-07-01/#TiteldeelIII_HoofdstukIX_Artikel151c)

- d) habiliter le gouvernement à préciser (et non à « déterminer » comme le prévoit le Projet) les modalités d'utilisation des caméras est certes admissible, mais est contradictoire par rapport à la volonté de renforcement de la transparence, exprimée par le fonctionnaire délégué ;
- e) la désignation des responsables du traitement n'est pas adéquate au regard des circonstances factuelles¹⁵ (p.ex. les services d'inspection semblent devoir revêtir la qualité de responsables des traitements de données effectués à des fins de surveillance et de contrôle) ;
- f) les traitements de données à caractère personnel (filmer, enregistrer, consulter, copier, communiquer, etc.) envisagés ne sont pas décrits de manière précise (ce qui rend une désignation du responsable du traitement en fonction des circonstances factuelles, impossible);
- g) la conservation des images doit être garantie non seulement durant une période maximale (exprimée de manière à être déterminable même en cas d'infraction ou de contestation), mais également minimale (permettant l'accès de la personne concernée à ses données).

22. L'Autorité ajoute au passage que le rapport de la commission de l'Intérieur du Sénat en 2006¹⁶ indiquait très opportunément que tout régime d'exception a pour effet de compliquer l'appréhension, par la personne concernée, des hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une ingérence dans ses droits et libertés par le traitement de ses données, de sorte qu'un tel régime doit être évité dans toute la mesure du possible.

23. Or, en l'espèce, un tel évitement est non seulement possible, mais – selon l'Autorité - particulièrement souhaitable (compte tenu de l'objectif invoqué). En effet, soit les écueils énumérés ci-avant sont déjà correctement appréhendés par la loi caméras, soit les objectifs invoqués ne peuvent être atteints par le biais d'une dérogation par voie décrétole (déclaration des caméras), soit ils n'impliquent pas de modification législative pour être mis en œuvre (renforcement de la visibilité).

24. Par conséquent, l'Autorité estime que **l'art. 31 du Projet ne peut en aucun cas fonder (en lieu et place de la loi caméras) l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les transports publics wallons et qu'il doit donc être omis du Projet.**

¹⁵ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

¹⁶ Doc. parl. Sénat, 3-1413/1, 18 avril 2006 (https://www.senate.be/www/?Mival=index_senate&MENUID=25400&LANG=fr)

25. **Si le Projet devait être modifié suite au présent avis, l’Autorité insiste - compte tenu de l’ampleur des modifications à prévoir - pour qu’il lui soit représenté avant son adoption.** A défaut, la formalité de consultation préalable de l’Autorité ne pourra pas être considérée comme valablement accomplie.
26. Pour le surplus, l’Autorité renvoie le demandeur vers **la [brochure](#) relative à la pratique d’avis du SAA** et invite ses services à en tenir compte lors de la rédaction de tout futur projet de norme.

PAR CES MOTIFS,

L’Autorité est d’avis que:

1. l’objectif visé ne peut être atteint que par la concertation avec les autorités fédérales et une adaptation de la loi caméras et en aucune manière par l’adoption du Projet (**considérants nos 10 – 17**) ;
2. l’art. 31 du Projet ne peut en aucun cas fonder (en lieu et place de la loi caméras) l’installation et l’utilisation de caméras de surveillance dans les transports publics wallons et doit donc être omis du Projet (**considérants nos 20 – 24**) ;
3. si le Projet devait être modifié suite au présent avis, l’Autorité insiste - compte tenu de l’ampleur des modifications à prévoir - pour qu’il lui soit représenté avant son adoption (**considérant no 25**).

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