



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 110/2026 du 03 juin 2026

Objet : Avis concernant un projet de décret modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne (CO-A-2026-113).

Mots-clés : Transport public de personnes - Amendes administratives – Banque de données - Caméras – surveillance – 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 »), déclarée recevable le 24 avril 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 13 mai 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 03 juin 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un décret modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne (ci-après « le Projet ») et en particulier ses articles 72 et 73.
2. L'art. 72 concerne les traitements de données (autres que ceux mis en œuvre afin d'effectuer de la surveillance par caméra) nécessaires à l'exercice des missions de l'opérateur de transport de Wallonie (« OTW »), tels que la gestion des titres de transport, la gestion de la relation clientèle ou encore la lutte contre la fraude. Cet article 72 est donc appelé à encadrer également les traitements de données visés aux art. 53 (amendes administratives), 54 (sanctions accessoires), 57 (procès-verbaux), 58 (perception immédiate), 59 (désignation des agents constatateurs), 61 (procédure), 62 (recours), 63 (recouvrement), 64 (interaction avec l'action publique), 65 (prescription) et 66 (interaction avec l'action civile) du Projet.
3. Le §2 de l'art. 72 énumère¹ les finalités de ces traitements de données² et désigne l'OTW comme « *responsable de traitement* » de ces traitements de données. Son §3 détermine³ les catégories de données que l'OTW peut traiter pour les finalités reprises au §2. Son §4 permet à l'OTW d'accéder aux données des sources authentiques ou des bases de données administratives. Son §5 prévoit que les données à caractère personnel traitées ne sont conservées que « *pour la durée nécessaire à la*

¹ De manière exemplative (en raison de l'utilisation du **terme « notamment »**).

² *1° la gestion et la délivrance des titres de transport, en ce compris les titres personnalisés ;*

2° la gestion de la relation avec la clientèle et l'information des usagers et usagers potentiels, et de la promotion de ses services ;

3° la gestion commerciale et tarifaire des services de transport public de personnes ;

4° le contrôle du respect des conditions d'accès aux titres de transport et aux réductions tarifaires ;

5° la prévention, la détection et la gestion de la fraude ;

6° l'exercice des missions de constatation et de contrôle confiées aux agents de l'OTW, en ce compris [l'application d'une amende administrative];

7° l'exécution des obligations découlant du contrat de service public et des missions confiées à l'OTW par le Gouvernement ;

8° la gestion administrative, opérationnelle et statistique des services de transport public;

9° la gestion et le recrutement du personnel.

³ Également de manière exemplative (en raison de l'utilisation du **terme « notamment »**).

réalisation des finalités » pour lesquelles elles sont traitées. Son §6 contient une habilitation au Gouvernement libellée en des termes très larges⁴ ainsi qu'une habilitation subsidiaire octroyée à l'OTW lui-même⁵.

4. L'art. 73 vise à encadrer (sommairement⁶) l'utilisation des dispositifs de vidéosurveillance⁷ mis en place par l'OTW.
5. Cette disposition figurait initialement à l'art. 31 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 « décret-programme »), au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis n°[103/2025](#). L'Autorité y estimait en substance que le Projet était problématique du point de vue des règles répartitrices de compétences et en concluait que la disposition en projet ne pouvait en aucun cas se substituer à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance (« loi caméras ») pour fonder l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les transports publics wallons. Les avis portant les références « MOB.25.03.AV » du Pôle Mobilité du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie⁸ et

⁴ Portant sur :

1° les catégories précises de données pouvant être traitées ;

2° les modalités d'accès aux sources authentiques ;

3° les mesures de sécurité et de confidentialité applicables aux traitements ;

4° les modalités de partage des responsabilités entre les parties concernées ;

5° les durées précises de conservation des données.

⁵ *A défaut ou dans l'attente d'un arrêté du Gouvernement, l'OTW évalue dans le cadre de ses missions d'intérêt public la légitimité de ses finalités, la nécessité et la proportionnalité de ses traitements au regard notamment des intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.*

⁶ Mais de manière quasi-identique à la disposition contenue dans le projet de décret-programme.

⁷ *L'OTW procède à l'installation de caméras de surveillance sur son réseau aux seules 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 1.35 de la nouvelle loi communale, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public;

4° le comptage des usagers utilisant les transports publics.

Ces images peuvent également être partagées 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.

L'OTW est le responsable du traitement des données à caractère personnel.

Le Gouvernement définit les modalités d'installation et d'utilisation des dites caméras et veillera à mettre en place les mesures de sécurité adéquates afin d'assurer un niveau élevé de protection des données.

Les images et données sont conservées pour une durée qui ne peut excéder 30 jours, sauf en cas d'infraction constatée ou de contestation.

⁸ Daté du 11 septembre 2025

« rso/mib/ama/tom/anf » de UVCW⁹ relevaient également des problèmes juridiques et de répartition des compétences.

6. La modification du décret du 21 décembre 1989 a finalement été omise du décret-programme en vue de faire de la réforme du décret de 1989 un texte autonome « *permettant un examen plus approfondi par le Parlement* »¹⁰.
7. En dépit des critiques formulées, le commentaire relatif à l'art. 73 du Projet à l'examen est toujours aussi succinct que dans le projet de décret-programme. Cependant, l'exposé des motifs intègre à présent les arguments avancés à l'occasion de la mise en état du dossier relatif au décret-programme, à savoir que la modification entend déroger à la loi caméras en application de l'art. 3, §2, 1^o et 3^o de cette loi. L'exposé des motifs justifie cette possibilité de dérogation par la théorie des compétences implicites, qui selon le demandeur, permettrait tantôt « *aux services d'inspection et de contrôle de l'OTW de recourir à des caméras de surveillance* », tantôt d'« *encadrer l'utilisation de caméras de surveillance sur le réseau de transport de l'OTW par ses services d'inspection* ».
8. L'Autorité observe que, contrairement à ce qui figurait dans l'exposé des motifs du projet de décret-programme, il n'est cette fois plus explicitement fait état d'un besoin de supprimer l'obligation de déclaration et de confirmation annuelle de chaque caméra placée dans chaque véhicule de transport en commun circulant sur le territoire wallon.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Mise en conformité des traitements de données à caractère personnel avec le RGPD (art. 72)

9. L'Autorité constate que (1) l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées résultant du fait de traiter des données à caractère personnel relatives à des sanctions administratives est particulièrement importante, (2) la délégation faite au Gouvernement a une portée bien trop large¹¹, (3) les finalités des traitements de données ne sont pas libellées de manière suffisamment précise, (4) les catégories de personnes concernées et de données sont formulées sous forme de catalogue et l'examen du caractère nécessaire et proportionné des traitements de données prévus par le Projet est laissée à l'appréciation du responsable du traitement (5) la détermination de la durée maximale de

⁹ Daté du 10 septembre 2025, voy. Annexe 10, Doc. Parl. W., 490 (2025-2026) – n°1bis

¹⁰ Voy. Doc. Parl. W, 489 (2025-2026) – 20/1, pp. 5 et 15

(https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2025_2026/DECRET/489_20_an1.pdf)

¹¹ Non pas en raison de la formulation de l'art. 72, §6, mais parce que les éléments essentiels ne sont pas formulés de manière suffisamment précise (sur cette question, voy. *infra*).

conservation des données est déléguée au Gouvernement et (6) l'encadrement de la banque de données des amendes administratives est très insuffisant au regard de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées résultant de la collecte et de l'enregistrement de ces données.

II.1.1. Importance de l'ingérence

10. L'art. 22 de constitution et l'article 6.3 du RGPD (et son considérant 41¹² du RGPD) exigent une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. Cela signifie qu'à sa lecture, il doit être possible de déterminer si un traitement de données est compatible avec le prescrit de cette norme. Or, en prévoyant par exemple que les données nécessaires à l'exercice des missions de contrôle peuvent être traitées par l'OTW pour le recrutement du personnel, il est absolument impossible, pour une personne concernée, d'avoir la moindre prévisibilité par rapport aux traitements de ses données à caractère personnel. La situation est encore aggravée par l'habilitation qui est faite au Gouvernement de « préciser » des éléments essentiels déterminés de manière aussi large. Et cette lacune est encore aggravée par le fait de prévoir qu'en l'absence d'arrêté, il appartient à l'OTW d'évaluer discrétionnairement « *la légitimité de ses finalités, la nécessité et la proportionnalité de ses traitements au regard notamment des intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel* ».
11. Le caractère insuffisant de cet encadrement est particulièrement inacceptable lorsque :
- le traitement porte sur des « données sensibles » au sens de l'art. 10 du RGPD¹³ ;
 - le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ;
 - le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner des personnes vulnérables (mineurs, personnes handicapées, migrants, personnes en situation financière précaire, ...).
12. Il découle de ce qui précède qu'il est absolument **indispensable de** revoir le Projet en profondeur et d'y **déterminer de manière exhaustive les éléments essentiels**¹⁴ des traitements de données

¹² "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « Cour de justice ») et de la Cour européenne des droits de l'homme".

¹³ Les sanctions administratives peuvent être qualifiées de sanctions de nature pénale selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voy. Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/1015, 23 avril 2015, B.19.2, B.20.2 et B.22.4 ; voy. également le Guide 2025 de la Cour EDH sur l'article 6 de la Convention – Droit à un procès équitable (volet pénal), § 24-28, p. 13/143 ainsi que Cour EDH, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, 4 mars 2004, §§ 23- 25).

¹⁴ Ces éléments essentiels sont la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (sauf si c'est évident), les (catégories) de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront

envisagés, en ce compris l'encadrement des banques de données dans lesquelles les données relatives à des infractions et/ou des sanctions seront enregistrées.

II.1.2. Délégation au Gouvernement

13. Une délégation au Gouvernement reste bien entendu admissible, mais uniquement à condition que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹⁵. Si l'auteur du Projet n'a pas été en mesure de prendre le temps nécessaire pour disposer d'une vue claire sur les traitements de données qu'il convient d'encadrer, il y a lieu de reporter le dépôt de ce volet de son Projet (ainsi que la mise en œuvre des traitements de ces données). **L'adoption d'une disposition générale¹⁶ assortie d'une délégation au Gouvernement libellée en des termes aussi larges revient, pour le législateur, à renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit au respect de la vie privée¹⁷**. Une telle pratique est non seulement contraire au principe de légalité, mais elle expose les personnes concernées à un traitement arbitraire de leurs données.
14. Nonobstant les graves lacunes déjà relevées à ce stade, l'Autorité analyse ci-dessous les différents éléments essentiels figurant dans le Projet, de manière à guider utilement le demandeur lors de la réécriture de celui-ci.

II.1.3. Principe de limitation des finalités

15. Le commentaire de l'art. 72 du Projet qualifie cette disposition de « *clause générale relative aux traitements de données à caractère personnel* » et précise que cette approche s'inscrit « *dans le respect*

communiquées ainsi que, le cas échéant si c'est nécessaire, la limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

¹⁵ Voir Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

¹⁶ Sur cette question voy. ci-dessous.

¹⁷ Voy. l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi « *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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, Doc. parl. Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'Etat :

- Avis n° 26.198/2 donné le 2 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 1998 « *transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil 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* », Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 49-1566/1, p. 201.
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2002 « *portant des mesures en matière de soins de santé* », Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2125/2, p. 539.
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la *loi-programme* du 27 décembre 2004, Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1437/2.

*des principes généraux du traitement des données consacrés à l'article 5 du RGPD, parmi lesquels figurent notamment les principes de licéité, de loyauté et de transparence, **de limitation des finalités**, de minimisation des données et de limitation de la conservation ».*

16. S'il n'est pas interdit d'insérer une « *clause générale* » dans un projet de norme, il est en revanche – comme indiqué ci-avant - très insuffisant de n'intégrer que cette seule clause. De plus, en disposant que des données à caractère personnel seront traitées « **notamment** » pour les finalités qu'il énumère¹⁸, l'art. 72, §2 du Projet constitue l'exemple-type d'une violation du principe de limitation des finalités. L'Autorité avait d'ailleurs déjà formulé cette remarque dans son avis [103/2025](#)¹⁹.
17. Outre une **énumération exhaustive** des finalités (ou des autres éléments essentiels d'un traitement de données), les règles encadrant les ingérences dans les droits à la protection des données et au respect de la vie privée doivent être rédigées de manière **claires et précises**²⁰. Il convient donc de préciser ce qui est visé (et même, lorsque cela peut s'avérer utile, ce qui n'est pas visé) par la « **gestion des titres de transport personnalisés** » (1°). L'Autorité rappelle à cet égard que le recours à la *télébilletterie* engendre un risque élevé de réidentification des usagers et de leurs déplacements et estime que le profilage des usagers doit être explicitement exclu dans le Projet²¹.
18. L'Autorité rappelle par ailleurs que les finalités prévues doivent être **légitimes**. Il convient donc de démontrer la légitimité de l'usage des catégories de données dont le Projet autorise la collecte (par exemple, les données d'identification des usagers) en vue de la « **promotion de ses services** » (2°) dans le commentaire de l'article 72 du Projet. Pour ce faire, il conviendra donc, dans un premier temps,

¹⁸ 1° *la gestion et la délivrance des titres de transport, en ce compris les titres personnalisés ;*

2° *la gestion de la relation avec la clientèle et l'information des usagers et usagers potentiels, et de la promotion de ses services ;*

3° *la gestion commerciale et tarifaire des services de transport public de personnes ;*

4° *le contrôle du respect des conditions d'accès aux titres de transport et aux réductions tarifaires ;*

5° *la prévention, la détection et la gestion de la fraude ;*

6° *l'exercice des missions de constatation et de contrôle confiées aux agents de l'OTW, en ce compris [l'application d'une amende administrative];*

7° *l'exécution des obligations découlant du contrat de service public et des missions confiées à l'OTW par le Gouvernement ;*

8° *la gestion administrative, opérationnelle et statistique des services de transport public;*

9° *la gestion et le recrutement du personnel.*

¹⁹ « 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 requises et ne respecte donc pas le principe de prévisibilité » (en ce sens voy. CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82).

²⁰ Voy. CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82.

²¹ Sur ces questions voy. la recommandation n°01/2010 du 17 mars 2010 relative aux principes de base à respecter dans le cadre de l'utilisation de la télébilletterie par les sociétés publiques de transport en commun ; L'avis n° 27/2009 du 28 octobre 2009 relatif à la RFID ; Doc. Parl. Bru., 16 juillet 2008, <http://weblex.brussels/data/crb/biq/2007-08/00104/images.pdf>, pp. 15 et sv. ; Doc. Parl. Bru., 16 janvier 2009, <http://weblex.brussels/data/crb/cr/2008-09/00012/images.pdf>, pp. 13 et sv. et Doc. Parl. Bru., 28 janvier 2009, <http://weblex.brussels/data/crb/biq/2008-09/00031/images.pdf>, pp. 6 et sv.

de préciser si des données à caractère personnel seront collectées spécifiquement pour cette finalité ou s'il s'agit d'un traitement ultérieur de données collectées à d'autres fins (et néanmoins d'ores et déjà envisagé par le Projet) et, s'il s'agit d'un traitement ultérieur de démontrer la compatibilité de sa finalité avec celle pour laquelle les données traitées sont collectées initialement (par exemple, pour l'acquisition d'un titre de transport)²².

19. En ce qui concerne « *la prévention, la détection et la gestion de la fraude* » (5°), l'Autorité estime que la notion de « **gestion de la fraude** » doit être explicitée et qu'il convient de préciser, au moins en commentaire, quelles sont les dispositions qui, lorsqu'elles sont méconnues, constituent une fraude dont les services d'inspection et de contrôle de l'OTW peuvent connaître. En effet, le libellé actuel semble habiliter les agents de l'OTW à détecter tout type de fraude (en ce compris, les fraudes aux marchés publics ou le non-respect du temps de conduite par les chauffeurs), ce qui n'est vraisemblablement pas l'objectif visé par le demandeur. Le Projet sera donc revu sur ce point.
20. Une remarque similaire vaut pour « **les missions de constatation et de contrôle** » (6°). A ce sujet, l'Autorité estime qu'il convient d'ajouter « *par le présent décret* » à la suite de « *confiées aux agents de l'OTW* ».
21. « **L'exécution des obligations découlant du contrat de service public et des missions confiées à l'OTW par le Gouvernement** » (7°) peut s'interpréter comme impliquant que des données à caractère personnel sont susceptibles d'être traitées pour toute finalité déterminable ultérieurement et discrétionnairement par le Gouvernement. Un tel libellé n'est pas compatible avec l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière de son considérant 41 et de l'article 22 de la Constitution. Si des données à caractère personnel sont appelées à être traitées par l'OTW, le Projet (ou du moins un décret) doit comporter une description minimale permettant d'identifier (ou de déduire avec certitude) les obligations et les missions pour lesquelles ces données seront traitées.
22. Il convient également d'explicitier ce qui est visé par « **la gestion administrative, opérationnelle et statistique des services de transport public** » (8°), d'une manière permettant de comprendre quels traitements de données et quelles données à caractère personnel sont susceptibles d'être concernés par cette finalité. En ce qui concerne plus particulièrement les **finalités statistiques**, l'Autorité estime que la collecte de données à caractère personnel pour cette seule finalité serait disproportionnée. Cependant, l'Autorité présume qu'il s'agira plutôt de réaliser des analyses statistiques sur base des données collectées et traitées par l'OTW pour d'autres finalités. Dans des normes ayant un objet similaire, il est généralement fait référence à l'« *évaluation de l'adéquation de l'offre de transport par rapport à la demande* ». Il convient dès lors de réécrire cette disposition afin d'autoriser les traitements

²² L'Autorité attire l'attention du demandeur sur sa recommandation n°01/2025 relative aux traitements de données à caractère personnel dans le cadre du marketing direct et l'invite à prendre en compte les principes à respecter qu'elle y édicte.

de données à caractère personnel concernés, uniquement dans le cadre d'une réutilisation de ces données, de telle sorte que seules les données collectées dans le cadre de l'une des autres finalités (à déterminer précisément) pourront être exploitées après avoir été dûment anonymisées, et le cas échéant, transférées pour la réalisation de statistiques. C'est en effet uniquement dans la mesure où ces données sont utiles à la finalité particulière visée que leur traitement peut se justifier en matière de statistiques.

23. A l'inverse, certaines finalités n'ont pas leur place dans un projet de décret. Il en va ainsi du recrutement du personnel (9°). En effet, la base légale la plus fréquemment mobilisée pour justifier les traitements de données effectués dans le cadre des procédures de recrutement est l'exécution, soit d'un contrat auquel la personne concernée est partie, soit de mesures précontractuelles prises à sa demande (article 6.1.b) du RGPD)²³. Quant à la finalité plus large relative à la gestion du personnel, elle peut se déduire implicitement, mais certainement, des missions du responsable du traitement. La maintenir dans le Projet n'est pas problématique en soi, mais dans ce cas, il y a également lieu de mentionner les autres éléments essentiels (en particulier les catégories de données et les durées de conservation) qui s'y rapportent.
24. Dans le même ordre d'idées, le contenu de l'art. 72, §2, al. 3²⁴ a sa place dans une politique de confidentialité, mais pas dans un décret. En effet, par définition, les dispositions décrétales ne sont appelées à contenir que l'encadrement des traitements de données que le législateur impose au responsable du traitement d'effectuer et la description des missions d'intérêt public qui autorise le responsable du traitement à effectuer lesdits traitements de données à caractère personnel.

II.1.4. Catalogue d'éléments essentiels

25. En termes de prévisibilité, il est également essentiel de préciser quelles seront les catégories de personnes dont les (différentes catégories de) données seront traitées. Or, à l'art. 72, §3 du Projet, seules les données d'identification mentionnent un **lien avec « les usagers »**.

²³ Sur cette question, voy. WG29, avis 06/2014 du 9 avril 2014 relatif à la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_fr.pdf)

²⁴ *Sans préjudice de sa mission d'intérêt public, l'OTW peut également être amené à agir, en vue d'assurer ses obligations contractuelles à l'égard de ses clients, dans le cadre des finalités suivantes :*

1° la gestion et la délivrance des titres de transport, en ce compris les titres personnalisés ;

2° la gestion de la relation avec la clientèle et information des usagers et usagers potentiels ;

3° la gestion commerciale et tarifaire des services de transport public de personnes ;

4° le contrôle du respect des conditions d'accès aux titres de transport et aux réductions tarifaires ;

5° la gestion et le recrutement du personnel.

En ce cas, elle ne traite que les données strictement nécessaires à la réalisation de ses obligations contractuelles ou précontractuelles à l'égard de la personne concernée au regard de la finalité du traitement.

26. Si les autres catégories de données²⁵ ne visent pas des données anonymisées, il convient de les reformuler de manière plus précise. En effet, en se référant aux « **données nécessaires** », le législateur confère au Gouvernement un blanc-seing incompatible avec l'exigence de prévisibilité et le principe de minimisation des données. Il convient donc de reformuler cette disposition. En revanche, si ces catégories visent des données anonymisées, il y a lieu (mais il suffit) de le mentionner expressément.
27. Outre la prévisibilité, l'Autorité rappelle que toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est **nécessaire et proportionnée** à l'objectif (ou aux objectifs) qu'elle poursuit. L'Autorité insiste donc pour que les **commentaires d'articles** soient **rédigés avec une plus grande attention** et qu'il y soit démontré à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, (1) les raisons pour lesquelles d'autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché et (2) qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. A cet égard, l'art. 72, §6, *in fine*, qui impose à l'OTW d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des traitements de données ne peut en aucun cas avoir pour effet de dispenser le législateur de justifier du caractère nécessaire et proportionné de chacun des traitements de données (collecte, conservation, consultation, communication, etc.), dans le commentaire de la disposition en projet.
28. Lors de la reformulation de cette disposition, il conviendra également de **s'abstenir d'énumérer les éléments essentiels relatifs aux traitements de données sous forme de catalogue**. En effet, l'énumération pure et simple des éléments essentiels du traitement dans un projet normatif (surtout dans un seul et même article) s'avère problématique lorsque ces éléments ne sont pas logiquement reliés entre eux²⁶. Tel est malheureusement le cas de l'art. 72, §3, 2° à 4° du Projet dans lequel il n'est fait aucune mention des catégories de personnes concernées, ni des finalités précises pour lesquelles ces catégories de données sont susceptibles d'être traitées.
29. Comme indiqué *supra*, il convient également d'énumérer les **catégories de données** de manière **exhaustive**. Par conséquent, le terme « *notamment* » sera omis. La même remarque vaut pour l'accès à la DIV visé à l'art. 72, §4, 2°.

²⁵ 2° les données relatives à l'utilisation des services de transport et aux titres de transport ;

3° les données nécessaires à la vérification des conditions d'octroi d'avantages tarifaires ;

4° les données nécessaires à la constatation et au traitement des infractions ou fraudes ;

5° les données relatives aux véhicules lorsque celles-ci sont nécessaires à l'exercice des missions de contrôle.

²⁶ En ce sens, voy. notamment [l'avis n° 149/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un projet de décret de la Communauté française relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d'aide à la jeunesse (CO-A-2023-366), considérants nos 11, 16 et 21-22 ; [l'avis n° 46/2021 du 2 avril 2021](#) concernant un avant-projet de décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles relatif à la mise en œuvre et au suivi de la surveillance électronique (CO-A-2021-025), considérants nos 22-25 ;

II.1.5 Durée de conservation des données

30. En se référant à « *la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées* » et en déléguant au Gouvernement le soin de déterminer les durées maximales de conservation, le Projet méconnaît l'art. 22 de la Constitution. A noter que, contrairement à ce qui est actuellement prévu à l'art. 72, §5, al. 2 du Projet, la proportionnalité de la durée de conservation des données s'apprécie par rapport à la finalité et non par rapport aux catégories de données²⁷. Il convient donc de modifier l'art. 72, §5 du Projet en vue d'y **indiquer les délais de conservation (maximaux)** des données à caractère personnel qui feront l'objet de traitements, en tenant compte des différentes finalités de ces traitements, ou au moins de reprendre dans le Projet les critères permettant de déterminer ces délais (maximaux) de conservation. Le Gouvernement pouvant tout au plus être habilité à abréger ces délais de conservation des données collectées pour certaines finalités.

II.1.6. Sanctions et amendes administratives

31. L'Autorité constate que les articles 53 et suivants visent à permettre au Gouvernement d'imposer des amendes administratives²⁸ ainsi que des sanctions accessoires²⁹.
32. Ces amendes et sanctions trouvent actuellement leur fondement dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 2008 relatif aux amendes administratives en matière de service de transport public de personnes en Région wallonne³⁰. Cet arrêté n'encadre cependant pas les traitements de données réalisés dans le cadre de l'imposition de ces amendes et sanctions. Le fonctionnaire délégué précise à cet égard que c'est la raison pour laquelle le Projet a été élaboré.
33. L'Autorité relève que l'exposé des motifs précise que le Projet s'inspire notamment de la loi relative aux sanctions administratives communales³¹. Toutefois, pareille inspiration n'est bénéfique qu'à la condition de ne pas se contenter de **recopier des dispositions adoptées avant le développement de l'abondante jurisprudence** internationale en matière de protection des données et de respect de la vie privée. L'Autorité préconise plutôt d'avoir égard aux travaux préparatoires des modifications

²⁷ Cela signifie par exemple qu'à l'échéance d'un certain délai, les données relatives à des sanctions ne peuvent plus être prises en compte pour la prise en considération de la récidive, mais qu'elles peuvent toujours être anonymisées (l'anonymisation étant également un traitement de données) pour l'établissement de statistiques.

²⁸ *Pour les comportements qui sont de nature à entraver le bon fonctionnement du service de transport public organisé par l'OTW, ou à porter préjudice aux usagers du réseau de service de transport public organisé par l'OTW, à leur auteur, à l'OTW ou aux sociétés chargées de l'exploitation de services réguliers et services réguliers spécialisés en vertu de l'article 22, y compris lorsqu'un véhicule est impliqué.*

²⁹ *A savoir le retrait d'un titre de transport, temporaire ou définitif, le refus de délivrer tout nouveau titre de transport, ainsi que la suspension temporaire de l'accès au service de transport à la demande organisé par l'OTW, et ce pour une durée limitée à trois ans.*

³⁰ MB 09.06.2008

³¹ Il y est également précisé (en ce qui concerne les mineurs) que le Projet reprend « *les garanties procédurales que l'on retrouve dans la loi relative aux sanctions administratives communales* ».

les plus récentes de cette loi (ou d'autres normes ayant un objet similaire), lors de la réécriture du Projet³².

34. Interrogé au sujet de l'enregistrement éventuel des infractions et des sanctions dans un registre ou une base de données, le fonctionnaire délégué a confirmé que « *les sanctions sont constatées sur le terrain par les agents habilités puis intégrées dans une **application informatique sécurisée*** ». Cette application contiendrait à la fois des documents non structurés contenant du texte libre et des données structurées intégrées dans des champs catégorisés³³ et une journalisation serait prévue³⁴.
35. L'Autorité constate cependant que cette banque de données (et les traitements de données auxquels donnent lieu sa constitution, sa mise à jour, sa consultation etc) n'est pas encadrée par le Projet (ni par un autre décret en vigueur). Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a répondu que l'enregistrement des données était une question opérationnelle relevant de la responsabilité de l'OTW (« *et pas de celle de l'auteur du texte* ») et que le Projet entendait consacrer une mission d'intérêt public et non une obligation légale.
36. Un tel raisonnement avait déjà été rejeté lors de l'adoption de la loi SAC (trois ans avant l'adoption du RGPD). Il est donc *a fortiori* encore davantage inadmissible aujourd'hui (compte-tenu de l'abondante jurisprudence publiée depuis).
37. Tout d'abord, comme mentionné à plusieurs reprises *supra*, et contrairement à l'interprétation que semble faire le demandeur d'une page de vulgarisation figurant sur le site de l'Autorité, **le fait de**

³² Pour des exemples précis, voy. *infra*.

³³ Le fonctionnaire délégué a précisé que « *les données structurées font l'objet d'une catégorisation comprenant notamment:*

- *les données d'identification ;*
- *les faits constatés ;*
- *les circonstances matérielles ;*
- *le lieu des faits ;*
- *les références du dossier ;*
- *ainsi que, le cas échéant, les liens entre personnes concernées ».*

³⁴ *Des règles d'accès existent afin de garantir :*

- *un accès limité aux seules personnes habilitées ;*
- *une consultation proportionnée ;*
- *ainsi qu'une conservation conforme au principe de minimisation.*

Il convient utilement de préciser que ce fichier reprend :

- *les catégories de personnes autorisées à accéder aux logs ;*
- *les finalités d'accès ;*
- *les modalités de contrôle interne ;*
- *ainsi que les durées de conservation applicables.*

déterminer une mission d'intérêt public ne dispense pas le législateur d'encadrer les traitements de données qu'elle implique, et ce de manière suffisamment précise et spécifique.

Sur cette question, l'Autorité invite les rédacteurs du Projet à prendre connaissance du chapitre consacré à la mission d'intérêt public figurant dans l'avis [06/2014](#) du Groupe de travail « Article 29 » (prédécesseur de l'EDPB)³⁵.

38. De plus, depuis l'arrêt Engel de la CourEDH³⁶, les sanctions administratives peuvent être qualifiées de sanctions de nature pénale³⁷. Or, l'art. 10 du RGPD dispose que « *le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est **autorisé** par le droit de l'Union ou **par le droit d'un 'État membre qui prévoit des garanties appropriées** pour les droits et libertés des personnes concernées. Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique* »³⁸.
39. En outre, alors que l'exposé des motifs du Projet indique s'inspirer de la loi relative aux sanctions administratives communales, l'Autorité constate que l'art. 44 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (loi « SAC »)³⁹ encadre quant à lui bel et bien « *le fichier des personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'une sanction administrative ou d'une mesure alternative (...)* »⁴⁰. Par ailleurs, les commentaires relatifs aux art. 10, 12 et 24 de la loi du 11 décembre 2023 modifiant la loi SAC⁴¹ démontrent qu'une attention importante a été accordée à la démonstration du caractère nécessaire et proportionné des traitements de données⁴². Ce qui n'est pas le cas des commentaires des dispositions du Projet à l'examen.
40. Il résulte de ce qui précède que **les dispositions du Projet encadrant les traitements de données à caractère personnel doivent être entièrement réécrites**. A cette occasion, l'Autorité invite le demandeur à prévoir dans le Projet (et non dans un arrêté) :

³⁵ Avis du 9 avril 2014 relatif à la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE.

³⁶ Engel et autres c. Pays-Bas, 8 juin 1976, n° 5100/71.

³⁷ Voy. Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/1015, 23 avril 2015, B.19.2, B.20.2 et B.22.4.

³⁸ De plus, les intrusions de l'autorité dans la vie privée des individus doivent être prévisibles (conformément à l'art. 22 de la Constitution et à la jurisprudence constante de la CourEDH (voy. par exemple l'arrêt ROTARU c/ Roumanie du 4 mai 2000 ou l'affaire Shimovolos c/Russie du 28 novembre 2011) ; Pour un arrêt de la CJUE visant le cas des infractions mixtes (au sens de l'art. 64 du présent Projet), voy. l'arrêt GC et autres c. CNIL (C-136/17) du 24 septembre 2019.

³⁹ MB 01.07.2013

⁴⁰ En ce qui concerne les garanties, voy. en particulier l'art. 44, §§3 et 5.

⁴¹ MB 29.12.2023

⁴² Voy. <https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2712/53K2712006.pdf>, en particulier les commentaires relatifs aux art. 10, 12 et 24, pp. 10-17 et 26-29 ainsi que l'avis de l'Autorité n°49/2023, publié aux pp. 155 et sv.

- une distinction entre l'autorité en charge de la constatation des infractions et celle qui inflige la sanction ;
 - une séparation claire (et un régime d'accès et de conservation distincts) entre les données relatives aux auteurs et celles relatives aux témoins et le cas échéant aux victimes ; et
 - comme il sera dit *infra*, de distinguer clairement les faits constatés directement par des agents constatateurs assermentés de ceux qui sont rapportés par des tiers.
41. L'Autorité insiste également sur l'importance de veiller au respect du **principe d'exactitude** des données. En particulier, si des données relatives à des infractions poursuivies par le parquet devaient être conservées, il est essentiel de prévoir une obligation d'effacement des données en cas d'acquiescement. Il en découle la nécessité d'imposer à l'OTW de vérifier très régulièrement le caractère à jour de ces informations et, par exemple, de mettre en place un « *flux retour justice* » (sur le modèle de celui prévu à l'article 646 du code d'instruction criminelle⁴³).
42. Enfin, l'Autorité rappelle un fois encore qu'il est essentiel d'accorder une **attention particulière à la rédaction des commentaires des articles** concernés⁴⁴.

II.2. Force probante des procès-verbaux (art. 57)

43. L'art. 57 concerne la force probante des procès-verbaux. A la lecture du commentaire de l'article, il est permis de comprendre que la force probante varie selon qu'il s'agit de constatations directes par un agent constatateur ou de déclarations d'un autre membre du personnel consignées dans un procès-verbal par un agent constatateur. Dans ce dernier cas, il est prévu que « *ces procès-verbaux, qui ne font alors pas foi jusqu'à preuve du contraire, devront le cas échéant être appuyés par des témoignages ou les images des caméras de surveillance* ».
44. Cette modification constitue une dérogation par rapport au principe général en vertu duquel, sauf disposition légale contraire, les procès-verbaux ne valent qu'à titre d'information (c'est-à-dire comme simple renseignement). Par conséquent, il appartiendra à l'auteur présumé souhaitant remettre en

⁴³ Les catégories d'informations extraites de décisions coulées en force de chose jugée prise par un tribunal correctionnel, une cour d'assises ou une cour d'appel et qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées dans la banque de données nationale générale visée à l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, dénommée ci-après BNG, sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Les catégories d'informations extraites de décisions de non-lieu des juridictions d'instructions qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Les catégories d'informations extraites de décisions de classement sans suite pour charge insuffisante ou pour absence d'infraction, prises par le ministère public qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

⁴⁴ L'Autorité recommande également de se conformer aux prescrits du guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires édités par le Conseil d'Etat et en particulier du point 13.3.b) de celui-ci ; Pour un exemple de norme encadrant les éléments essentiels des traitements de données enregistrées dans une banque de données d'une manière récemment validée la Cour constitutionnelle, voy. la loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune "Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation" ("T.E.R.") (MB 16.04.2024; voy. également l'arrêt n°[30/2026](#)).

question les constatations contenues dans ces procès-verbaux, de le faire moyennant la production d'un écrit ou d'un témoignage. Cette modification est donc susceptible d'impliquer le traitement de données à caractère personnel de tiers et il convient d'en **démontrer le caractère nécessaire et proportionné** dans le Projet et ses travaux préparatoires, comme l'a fait le [commentaire](#) relatif à l'art. 12 de la loi de 2023 modifiant la loi SAC (précitée)⁴⁵.

II.3. Installation et utilisation de la vidéosurveillance dans les véhicules de l'OTW (art. 73)

45. Contrairement au projet d'art. 31 du décret-programme au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis n°[103/2025](#) précité, le présent Projet n'indique plus que l'objectif de la dérogation à la loi caméras est « *notamment de ne plus devoir déclarer puis confirmer annuellement chaque caméra* ».
46. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué précise cette fois que le Projet « *vise à organiser un régime spécifique de vidéosurveillance dans les véhicules exploités par l'OTW dans le cadre de ses missions de service public* ».
47. Cependant, dans l'hypothèse où, même si ce n'est plus expressément mentionné, l'intention du demandeur serait toujours de tenter de libérer l'OTW de son obligation de déclaration des caméras, 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* »⁴⁶.
48. En outre, 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

⁴⁵ Voy. pp. 15 et 16 du commentaire qui **justifie** la modification (« *un procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police revêtait une valeur probante particulière jusqu'à preuve du contraire quand il était traité par le droit pénal (cf. article 62 de la loi sur la circulation routière), alors que ce même procès-verbal avait uniquement valeur d'information lorsqu'il était traité sur la base de la loi SAC* »), mais **limite la dérogation** de manière à en préserver le caractère proportionné (« *Cela ne vaut que s'il s'agit des procès-verbaux établis par la police. S'il s'agit d'un rapport administratif établi par les trois autres catégories de constatateurs chargés de constater ce type d'infraction, la constatation ne reste valable qu'à titre d'information.*

La valeur probante particulière ne s'applique pas non plus aux procès-verbaux dressés par les services de police pour des infractions autres que celles énumérées à l'article 3, 3°, de la loi SAC ») et adapte le projet pour ce faire (en précisant dans le commentaire que « *même dans le cadre d'un procès-verbal ayant une valeur probante particulière, le contrevenant peut fournir des preuves contradictoires sans divulguer d'autres données à caractère personnel et sans devoir faire appel à des témoins. Afin d'éliminer tout doute, une phrase supplémentaire a été insérée dans l'avant-projet, stipulant que le contraire des constatations faites peut être prouvé par tout moyen de droit, de sorte que cela peut se faire non seulement par un écrit mais par tout moyen de droit, y compris par des témoins* »), voy. également l'avis n°[52.800](#) de la section de législation du Conseil d'Etat, points 6 et sv. et les arrêts de la cour constitutionnelle cités au point 7 de l'avis.

⁴⁶ Voy. Doc. parl. Ch., 54-2855/001, 4 janvier 2018, session 2017-2018, p. 70

police intégrée relève de la compétence du législateur fédéral⁴⁷. 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 caméras⁴⁸.

49. Par conséquent, la loi caméras n'offre pas de possibilité de déroger à l'obligation de déclaration auprès des services de police et l'Autorité estime que, afin de dissiper tout risque de confusion, il convient d'indiquer clairement dans le commentaire de l'art. 73 du Projet que « *cette disposition ne déroge pas à l'obligation de déclaration des caméras installées dans les véhicules de l'OTW auprès des services de police* ».
50. Pour le surplus, les finalités des traitements de données à caractère personnel, telles qu'elles étaient prévues par le projet de décret-programme⁴⁹, 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* »). Et le Projet à l'examen énumère toujours ces mêmes finalités. Cependant, les incivilités visées ne sont plus celles au sens du §2 de l'art. 135 de la nouvelle loi communale (« *NLC* »), mais au sens de l'ensemble de l'art. 135 NLC. En outre, une 4^{ème} finalité visant « *le comptage des usagers utilisant les transports publics* » est ajoutée.
51. L'Autorité constate qu'une grande partie des explications du fonctionnaire délégué sont consacrées à la démonstration de l'applicabilité de la théorie des compétences implicites. Cette démonstration figure également dans l'exposé des motifs, à l'adoption de l'art. 73 du Projet.
52. En ce qui concerne tant l'art. 135 NLC que la théorie des pouvoirs implicites, l'Autorité – bien que sceptique - s'en remet à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, mais rappelle que la licéité des traitements de données (au sens de l'art. 5.1.a) du RGPD) est susceptible d'être affectée, même *a posteriori*, si la **compétence du législateur régional** en la matière devait être remise en question par la Cour constitutionnelle.
53. Quoi qu'il en soit, l'Autorité estime que **les observations formulées dans son avis n°103/2025 précité restent entièrement applicables** au présent Projet. En tout premier lieu, l'Autorité estime

⁴⁷ Voy en ce sens l'avis [DA240006](#) du 19 février 2024, points 14 et sv.

⁴⁸ Le cas échéant, une disposition décrétole pourra alors (mais à ce moment-là seulement), au besoin, répondre à la modification intervenue au niveau fédéral.

⁴⁹ *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.

que si une version étoffée du Projet peut coexister avec la loi caméras, y déroger pour des finalités de surveillance et de contrôle (c'est-à-dire pour des finalités identiques à celles pour lesquelles la loi caméras a été adoptée), n'est en revanche pas admissible.

54. A noter que si la loi caméras devait être adaptée, l'Autorité estime que ce serait là l'occasion d'y intégrer une évaluation de l'efficacité de l'installation de ces caméras. En effet, 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* »⁵⁰. 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 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 justifié⁵¹.
55. L'Autorité a bien conscience que la loi caméras est un texte technique et relativement complexe. Cependant, contrairement à l'art. 73 du Projet, 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.
56. A l'inverse, alors que l'Autorité l'avait déjà relevé dans son avis n°[103/2025](#) précité, le Projet présente toujours les importantes lacunes suivantes :
- 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

⁵⁰ 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

⁵¹ 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'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 ?) ;
- d) l'habilitation au Gouvernement de « définir » les modalités d'utilisation des caméras méconnaît le principe de légalité ;
 - e) la désignation des responsables du traitement n'est pas adéquate au regard des circonstances factuelles⁵² (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).

57. L'Autorité ajoute au passage que le rapport de la commission de l'Intérieur du Sénat en 2006⁵³ 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.

58. Or, en l'espèce, un tel évitement est non seulement possible, mais – comme déjà dit par l'Autorité – particulièrement souhaitable.

59. Par conséquent, l'Autorité estime que **l'art. 73 du Projet ne peut en aucun cas fonder l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les transports publics wallons et qu'il doit donc être omis du Projet**. Cela ne signifie pas que de telles caméras ne peuvent pas être installées et utilisées dans ces véhicules, mais uniquement qu'elles doivent l'être sur base et dans le respect de la loi caméras. C'est d'ailleurs ce qui explique que de telles caméras de surveillance sont déjà installées dans les véhicules de l'OTW⁵⁴.

⁵² 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).

⁵³ Doc. parl. Sénat, 3-1413/1, 18 avril 2006 (https://www.senate.be/www/?Mival=index_senate&MENUID=25400&LANG=fr)

⁵⁴ Voy. https://www.letec.be/View/Politique_de_confidentialite_du_TEC/1232

II.4. Conclusion

60. L'Autorité constate que, dans la mesure où le Projet vise à encadrer des traitements de données relatives à des infractions et des amendes administratives, ainsi que la vidéosurveillance des usagers des transports publics wallons, **les art. 72 et 73 du Projet comportent des lacunes insurmontables en termes de respect du principe de légalité.** Ceci est particulièrement regrettable en ce qui concerne l'art. 73, dès lors que le caractère insuffisant de l'encadrement législatif des traitements de données avait déjà été relevé par l'Autorité dans son avis n°[103/2025](#) qui avait déjà renvoyé le demandeur vers la [brochure](#) relative à la pratique d'avis du SAA.
61. Si d'aventure l'Autorité devait être appelée à rendre un avis sur une troisième version de ce Projet (prévoyant toujours des traitements de données impliquant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées) et que ce dernier devait conserver la forme d'une « *clause générale* »⁵⁵, le demandeur (accompagné du DPO associé à la rédaction du Projet) sera invité à s'expliquer quant aux raisons pour lesquelles il persiste à n'accorder qu'une attention aussi faible à l'encadrement d'une intrusion aussi importante dans la sphère privée des individus et, par voie de conséquence, à gaspiller de la sorte les maigres ressources de l'Autorité.
62. Afin d'éviter d'en arriver là, l'Autorité rappelle au demandeur qu'il lui est loisible de se faire assister par un centre de recherche universitaire ou un prestataire externe spécialisé en « *e-government* » pour la reformulation des dispositions relatives à des traitements de données à caractère personnel.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que:

1. La délégation au Gouvernement doit être formulée de manière précise et être limitée à l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur (**considérant no 13**) ;
2. Les finalités des traitements de données auxquels le Projet donne lieu doivent être énoncées de manière exhaustive (sans indiquer « notamment ») et être libellées de manière claire et précise (**considérants nos 16 – 24**) ;
3. Les catégories de personnes concernées, les catégories de données, les accès à d'autres banques de données et la durée de conservation des données doivent être formulées de

⁵⁵ Ne tenant aucun compte des nombreux exemples cités dans le présent avis.

- manière exhaustive (sans indiquer « notamment ») et être libellées de manière claire et précise (**considérants nos 25 – 30**) ;
4. Les commentaires d'articles doivent être rédigés avec une plus grande attention (**considérants nos 27 et 42**) ;
 5. Les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel doivent être reformulés en tenant compte des différentes finalités (**considérant no 30**) ;
 6. Il convient de s'abstenir de recopier des dispositions adoptées avant les développements jurisprudentiels les plus récents (**considérant no 33**) ;
 7. Les éléments essentiels des traitements de données effectués en vue de la constitution, de l'alimentation, de la mise à jour et de la consultation de la banque de données des amendes administratives doivent être déterminés dans le Projet (**considérants nos 34 - 42**) ;
 8. Le caractère nécessaire et proportionné de la force probante accordée au procès-verbaux établis par les agents constatateurs doit être démontré dans le commentaire de l'art. 57 du Projet (**considérant no 44**) ;
 9. Il convient d'indiquer clairement dans le commentaire de l'art. 73 du Projet que « *cette disposition ne déroge pas à l'obligation de déclaration des caméras installées dans les véhicules de l'OTW auprès des services de police* » (**considérant no 49**) ;
 10. Les observations formulées dans l'avis n°[103/2025](#), restent entièrement applicables au Projet (**considérants nos 53 - 59**) ;
 11. Les art. 72 et 73 du Projet comportent des lacunes insurmontables en termes de respect du principe de légalité qui doivent être comblées (**considérants nos 59 - 60**).

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