Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°218/2026 du 08 octobre 2026

Objet : Avis concernant un Projet de protocole d'encadrement de transfert de données entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Police Fédérale concernant la communication des images captées par les caméras de la Région de Bruxelles Capitale pour des finalités policières (ADV-2026-00134).

Mots-clés : caméras de surveillance – visionnage en temps réel – caméras ANPR régionales – zones basses émissions – police et sécurité – protocole.

Version originale

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 Dirk De Smedt, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances et du Budget, de la Fonction publique, de la Numérisation et de l'Enseignement néerlandophone, recevable le 10 août 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 08 octobre 2026, l'avis suivant :

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

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un Projet de protocole d'encadrement *de transfert de données entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Police Fédérale concernant la communication des images captées par les caméras de la Région de Bruxelles Capitale pour des finalités policières* (ci-après « **le Protocole** »).

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Compétence de l'Autorité et approche suivie par l'Autorité dans le présent Avis

2. Dans sa Demande, le Demandeur adresse la question suivante à l'attention de l'Autorité :

> « *Het Gewest is, onder voorbehoud van het advies van de Autoriteit, van oordeel dat de initiële verzameling van ANPR-gegevens* ***in het kader van de lage-emissiezone*** *kadert in de uitoefening van de opdracht van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 3.2.16 van de ordonnance van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende de instelling van een lage-emissiezone.*
>
> ***Dit verzoek strekt er met name toe te bepalen of dit normatieve kader een voldoende nauwkeurige en voorzienbare rechtsgrond vormt voor de permanente mededeling van de betrokken gegevens aan de Federale Politie voor de doeleinden die in het protocol worden beschreven****.*
>
> *De latere verwerkingen door de politiediensten worden met name omkaderd door de bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt met betrekking tot de technische gegevensbanken, in het bijzonder de artikelen 44//3sexies tot 44/ll/3dectes. De bewaring van de gegevens in de technische gegevensbank wordt geregeld door artikel 44/ll/3decies, § 2, van die wet* » (mis en gras par l'Autorité).

3. En effet, et le Protocole l'indique à juste titre, « *Le Protocole ne constitue pas, en lui-même, la base légale du traitement* » envisagé.

4. S'agissant de la **compétence de l'Autorité**, force est de constater que *stricto sensu*, la demande introduite par le Demandeur relève bien de la compétence actuelle dévolue au Service d'autorisation et d'avis de l'Autorité en vertu de l'article 23, § 1er, al. 1er, 1°, de la LCA, selon lequel « *Le service*

*d'autorisation et d'avis émet soit d'initiative, soit sur **demande** du gouvernement, des Chambres législatives, des **Gouvernements** de communauté ou **de région**, des Parlements de communauté ou de région, du Collège réuni ou de l'Assemblée réunie visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises :* […] *des avis **sur toute question relative aux traitements** de données à caractère personnel* » (mis en gras par l'Autorité).

5. Cela étant précisé, comme elle y a encore procédé récemment[1], l'Autorité **émet des réserves à l'égard de l'actuel article 23, § 1er, al. 1er, 1°, de la LCA** qui textuellement lui impose une obligation de délivrer des avis qui va théoriquement bien au-delà des hypothèses visées par l'article 36, 4, du RGPD[2]. Pour rappel, cette dernière disposition prévoit que « *Les États membres consultent l'autorité de contrôle **dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative** devant être adoptée par un parlement national, **ou d'une mesure réglementaire** fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* » (mis en gras par l'Autorité). La compétence d'avis de l'Autorité consacrée dans le RGPD est ainsi limitée aux textes normatifs. Autrement dit, le législateur belge est allé plus loin que le RGPD en étendant la compétence d'avis de l'APD à toute question relative aux traitements de données (pour autant que la question soit posée par un Gouvernement ou un Parlement), dans une disposition qui ne laisse aucune liberté à celle-ci pour concentrer en priorité sa compétence d'avis sur les textes normatifs, alors que qu'un avis sur un texte normatif en projet concernera systématiquement l'intérêt général et sera toujours prononcé à un moment plus opportun (comparativement à un avis exprimé à propos par exemple, de règles déjà en vigueur).

6. **Dans ce contexte, dès lors que le Demandeur ne fournit pas une analyse juridique à l'appui** de sa Demande, **l'Autorité <u>se limitera aux considérations sommaires suivantes</u>**.

II.2. Considérations sommaires en relation avec le questionnement soulevé par le Demandeur

7. Selon ses termes, le « *protocole d'accord* […] *a pour objet d'organiser, dans les limites définies ci-après, **les modalités d'un double flux permettant la transmission, en quasi temps réel**, des données issues **de caméras ANPR gérées par la Région** de Bruxelles-Capitale vers le système* […] *de la Police intégrée, en parallèle du flux existant vers la plateforme régionale* » (mis en gras par

[1] Voir l'Avis n° 152/2026 du 10 juillet 2026 *concernant un Dekretvorentwurf über die Anerkennung authentischer Quellen und den Datenaustausch zwischen öffentlichen Behörden des deutschen Sprachgebiets (avant-projet de décret relatif à la reconnaissance de sources authentiques et au partage de données entre autorités publiques de la région de langue allemande) (ADV-2026-00023)*, considérants nos 38-39.

[2] L'article 29, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, disposait que « La Commission émet soit d'initiative, soit sur demande du Gouvernement, des Chambres législatives, des (Gouvernements de communauté ou de région), des (Parlements de communauté ou de région), du Collège réuni ou de l'Assemblée réunie visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloise ou d'un comité de surveillance, des avis sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée dans le cadre de la présente loi, ainsi que des lois contenant des dispositions relatives à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.»

l'Autorité). Le Protocole (p. 3) vise la « *Visualisation en temps réel par la Police Fédérale* » et indique notamment que « *La Police Fédérale peut visionner en temps réel les images auxquelles elle a directement accès d'initiative* ***dans le cadre exclusif de ses missions de police administrative ou judiciaire*** » (mis en gras par l'Autorité). Il est également question du cadre de la **gestion multidisciplinaire d'événements de police administrative et/ou de police judiciaire**.

8. Au titre des « *finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont transférées* », le Protocole indique ce qui suit : « *L'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (ci-après, « le Code »), dans son article 3.2.16, autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à définir une ou plusieurs zones de basses émissions sur son territoire afin d'améliorer la qualité de l'air. Une zone de basse émission a été créée par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 (ci-après, « Arrêté »). Comme le prévoit l'article 17, 7° de l'Arrêté, les données obtenues par l'utilisation de caméras ANPR sont utilisées dans le cadre de l'exécution de la zone de basse émission. L'usage, par la police locale et fédérale, des caméras ANPR définies ci-dessus, est non seulement légalement possible mais également hautement souhaitable pour permettre de lutter plus efficacement contre les phénomènes criminels. Les conditions d'utilisation des caméras, par la police locale et fédérale sont bien celles posées par l'article 44/11/3decies de la LFP et cette utilisation s'inscrira strictement dans le cadre des finalités définies par l'article 44/11/3septies LFP* ».

9. Dans sa Demande, quant au fondement légal de l'existence des caméras ANPR concernées, le Demandeur se réfère à **l'article 3.2.16 de l'Ordonnance du 2 mai 2013** ***portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie*** (ci-après, « **l'Ordonnance** »). Il convient également de combiner à cette disposition **l'article 3.2.17.,** § 3, de la même Ordonnance. Ce sont par conséquent **les « caméras LEZ » qui sont concernées par la Demande** (le Protocole vise en outre d'autres caméras).

10. Sans préjudice de l'article 3.2.19 de l'Ordonnance (qui vise la compétence des fonctionnaires chargés de veiller au respect des articles 3.2.16 à 3.2.26), l'article 3.2.17, § 3 de l'Ordonnance prévoit que « *l'application et le contrôle de la législation relative aux zones de basses émissions, de même que la constatation d'infractions, s'effectuent au moyen d'une reconnaissance des plaques d'immatriculation, avec ou sans appareils automatiques, fixes ou mobiles* ». S'agissant de la question posée par le Demandeur et des caméras ANPR LEZ concernées, sans cependant que l'Autorité ne mène une analyse approfondie (voir le considérant n° 6), la **finalité des traitements de données à caractère personnel visés par les articles 3.2.16 et 3.2.17 de l'Ordonnance ne semble qu'exclusivement concerner l'application et le contrôle des zones de basses émissions**.

11. S'agissant des données traitées via les « *appareils automatiques* » (les caméras ANPR[3]) qui peuvent être utilisés, l'article **3.2.17, § 3**, dernier alinéa de l'Ordonnance dispose que « *Les **données collectées par ces appareils automatiques**, **<u>à savoir</u>** **la plaque d'immatriculation de tout véhicule circulant dans la zone de basses émissions et une photographie du véhicule sur lequel est apposée la plaque d'immatriculation**, sont rapprochées avec les données visées au paragraphe 2, 1° à 3°, en vue de déterminer le respect ou le non-respect des restrictions d'accès aux zones de basses émissions arrêtées en application de l'article 3.2.16, § 1er, ainsi que de l'obligation d'enregistrement des véhicules visés à l'article 3.2.16, § 3* » (mis en gras et souligné par l'Autorité). Les caméras ANPR procèdent par conséquent à une collecte limitée de données à caractère personnel.

12. L'article **3.2.17, § 5**, de l'Ordonnance dispose en outre que « *Les données à caractère personnel visées aux paragraphes 2 et 3, alinéa 8, **ne sont accessibles qu'aux services désignés par le Gouvernement pour assurer la mise en œuvre du présent chapitre**, à l'exclusion de l'article 3.2.27, et de l'article 3.4.1/1. Au sein de ces services, seuls les membres du personnel, statutaires ou contractuels, chargés des missions nécessaires à la réalisation des finalités visées au paragraphe 1er peuvent accéder aux données à caractère personnel susvisées, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions* » (mis en gras par l'Autorité). **L'article 15 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018** *relatif à la création d'une zone de basses émissions* prévoit que « *Les données à caractère personnel qui sont rassemblées dans le cadre de l'article 3.2.17 du Code, sont gérées par **Bruxelles Fiscalité*** » (mis en gras par l'Autorité).

13. Dans ces conditions, dans les limites du présent Avis (voir le considérant n° 6), **les articles 3.2.16 et 3.2.17 de l'Ordonnance <u>ne peuvent pas suffire</u> à constituer le fondement légal de l'accès en temps réel aux données à caractère personnel visées au considérant n° 11 par la Police fédérale, pour les finalités visées au considérant n° 7** (à savoir ses missions de police administrative ou judiciaire et la gestion multidisciplinaire d'événements de police administrative et/ou de police judiciaire), et ce, sans préjudice du débat quant au caractère déterminé et prévisible de ces finalités.

14. Dans sa demande, le Demandeur évoque également les **articles 44/11/3*sexies* à 44/11/3*decies* de la Loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police*** (ci-après, « **la LFP** »). Ces dispositions spécifient les conditions de création des banques de données techniques policières et les conditions de traitement des données à caractère personnel et des informations qui y figurent. L'article 44/2, § 3, de la LFP prévoit notamment ce qui suit :

[3] C'est l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 *relatif à la création d'une zone de basses émissions* qui vise explicitement cette technologie.

« *§ 3.* ***Lorsque*** *dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et judiciaire,* ***<u>des outils techniques sont utilisés</u> pour*** *collecter de manière automatique des données à caractère personnel et des informations de nature technique, structurées de sorte qu'elles puissent être directement retrouvées, ces données sont traitées dans une* ***banque de données technique****.*

Une banque de données technique est créée suite à l'utilisation de :

1° caméras intelligentes de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation;

2° systèmes intelligents de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation*.*

Par systèmes intelligents de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation, l'on entend tout logiciel informatique intelligent permettant de traiter automatiquement les images enregistrées au moyen de caméras, pour en extraire les données de plaques d'immatriculation, sur la base de certains critères préétablis.

Une banque de données technique peut être créée tant au niveau local qu'au niveau national » (mis en gras et souligné par l'Autorité par l'Autorité).

15. Cette disposition ne détermine néanmoins pas quels « *outils techniques* » sont susceptibles d'être utilisés. L'article 44/11/*sexies* définit qui peut créer une banque de données techniques sans néanmoins préciser à partir de quels dispositifs techniques. L'article 44/11/*septies* vise les missions de police administrative ou judiciaire pour lesquelles le recours à une banque de données techniques est justifiable. L'article 44/11/*octies* porte sur le rôle du délégué à la protection des données préalablement à la création d'une banque de données techniques. L'article 44/11/*novies* vise la journalisation des traitements. Et enfin, l'article 44/11/*decies* régit certains aspects des « *banques de données techniques créées suite à l'utilisation de caméras intelligentes de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation* […] » de nouveau, sans déterminer quelles sont les caméras qui sont susceptibles d'être concernées.

16. Dans ce contexte, dans les limites du présent Avis (voir le considérant n° 6), **les articles 44/11/3*sexies* à 44/11/3*decies* <u>ne peuvent pas suffire</u> à constituer le fondement légal** de l'accès en temps réel aux données à caractère personnel visées au considérant n° 11 par la Police fédérale, pour les finalités visées au considérant n° 7 (sans préjudice du débat quant au caractère déterminé et prévisible de ces finalités).

17. Toujours dans les limites du présent Avis (voir le considérant n° 6), **une lecture combinée des articles 3.2.16 et 3.2.17 de l'Ordonnance et des articles 44/11/3*sexies* à 44/11/3*decies* ne peut pas non plus suffire à constituer le fondement légal** de l'accès en temps réel aux données à caractère personnel visées au considérant n° 11 par la Police fédérale, pour les finalités

visées au considérant n° 7 (sans préjudice du débat quant au caractère déterminé et prévisible de ces finalités).

18. **Dans un domaine qui peut être rapproché de celui sur lequel porte le Protocole communiqué par le Demandeur**, le législateur a attribué une **compétence spécifique d'avis** à l'Autorité dans l'article 9, al. 4, de la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci-après, « **la Loi Caméras** »). Selon cette disposition « *Sans préjudice de l'application des articles 47sexies et 47septies du Code d'Instruction criminelle, les services de la police fédérale et locale ont, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire ou administrative, un accès en temps réel, libre et gratuit, aux* ***images des caméras installées sur le réseau des sociétés publiques des transports en commun ou dans les sites nucléaires déterminés par arrêté royal*** *délibéré en Conseil des ministres. Les modalités de ce libre accès aux images, du transfert et de sa sécurisation sont déterminées dans des protocoles d'accord entre les services de police et la société publique de transport en commun ou le site nucléaire concernés, soumis pour avis à l'Autorité de protection des données, préalablement à sa signature* » (mis en gras par l'Autorité).

19. Dans ce contexte normatif spécifique, **l'Autorité s'est récemment prononcée à trois reprises**, deux concernant des projets de protocoles et une concernant une révision de la Loi Caméras elle-même :

    - L'Avis n° 118/2024 du 23 décembre 2024 *concernant un protocole d'accord réglementant l'accès en temps réel de la Police Fédérale aux images des caméras installées sur le réseau de la SNCB (CO-A-2024-268)*, disponible sur https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-118-2024.pdf ;

    - Avis n° 113/2025 du 24 octobre 2025 *concernant un Protocole d'accord relatif à l'accès en temps réel aux images des caméras installées sur le réseau du TEC de Namur, entre l'Opérateur des Transports de Wallonie et la zone de police de Namur Capitale (CO-A-2025-162)*, disponible sur https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-113-2025.pdf ;

    - Avis n° 70/2026 du 14 avril 2026 *concernant un avant-projet de loi modifiant diverses dispositions relatives aux services de police (CO-A-2025-231)*, disponibles sur https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-70-2026.pdf.

20. A propos de la mise en œuvre des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution dans le contexte visé par sa Demande, **l'Autorité invite le Demandeur à se référer à ces trois Avis précédents**. **Dans ce contexte**, l'Autorité a considéré qu'il convenait d'adapter **l'article 9, al. 4, de la Loi Caméras** dans la mesure où celui-ci ne permet pas d'entrevoir

les traitements de données qui seront réalisés *in concreto*, qu'il s'agisse d'un visionnage (avec ou sans enregistrement par les services de police des images, par leurs propres moyens) dans le cadre de l'exercice par ces services de leurs missions de police administrative, ou d'un visionnage dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire en dehors de la mise en œuvre d'une méthode particulière de recherche. La conclusion de protocoles, même soumis à l'avis de l'Autorité, ne peut pas remédier à l'éventuelle méconnaissance par l'article 9, al. 4, de la Loi Caméras, des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. **Le droit applicable doit déterminer les circonstances concrètes** (par exemple, l'existence d'un flagrant délit, d'un appel à l'aide, etc.) **dans lesquelles la police peut accéder aux images concernées et les garanties applicables** (celles des méthodes particulières de recherche, d'autres garanties à déterminer dans les autres hypothèses, étant entendu que les missions de police judiciaire et de police administrative impliquent en la matière des encadrements/contrôles différents), **et il ne peut se limiter à se référer de manière générale aux missions de police judiciaire et de police administrative de la police**. Un tel large renvoi échoue à donner de la prévisibilité aux traitements de données à envisager (d'autant plus que l'Autorité se demande si la police exerce des missions qui ne pourraient pas relever soit de la police administrative, soit de la police judiciaire).

21. Il conviendrait en outre, dans le présent contexte, de prendre en compte l'article 3, al. 2, 3°, de la Loi Caméras selon lequel cette loi « *n'est pas applicable aux 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* ». Car les dispositions de droit bruxellois précitées prévoient justement l'installation des caméras LEZ et en réglementent l'usage par Bruxelles Fiscalité aux fins du contrôle des zones de basses émissions par cette institution. Autrement dit, dans les limites de la présente et sommaire analyse, il semble que la Loi Caméras puisse être considérée comme inapplicable aux caméras LEZ bruxelloises. Auquel cas il conviendrait d'en encadrer l'usage par la police dans une autre loi ou le cas échéant d'adapter le champ d'application de la Loi caméras (et ce dans les limites des règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (sujet relevant de la compétence du Conseil d'Etat).

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