



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	BD200007		17 août 2020

Objet : Avis d'initiative concernant l'introduction, par la police intégrée, de la surveillance par caméra à des fins de contrôle du respect des conditions de travail.

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après dénommé en abrégé « Organe de contrôle » ou « COC ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. 5 septembre 2018, ci-après dénommée en abrégé « loi relative à la protection des données » ou « LPD »), et en particulier l'article 59, §1^{er}, 2^e alinéa, l'article 71 et le Titre VII, spécifiquement l'article 236 ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après dénommée « LFP »), et en particulier les articles 3, 6^o et 25/1 à 25/7 inclus ;

Vu l'article 236, §2, premier alinéa de la LPD, prévoyant la possibilité, pour l'Organe de contrôle, d'émettre des avis d'initiative ;

Vu l'article 237 de la LPD ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre-conseiller de l'Organe de contrôle.

Émet le 17 août 2020 l'avis suivant.

Remarque préalable au sujet de la compétence de l'Organe de contrôle

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, §2, quatrième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après dénommée en abrégé « LAPD ») dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque les services de police traitent des données à caractère personnel en dehors du cadre des missions de police administrative et judiciaire, par exemple en vue de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. Le COC est en outre investi aussi d'une mission d'avis d'office, prévue à l'article 236 §2 de la LPD, et d'une mission de sensibilisation du public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants à la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

2. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé « AIG »), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé « BELPIU ») visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LAPD.

⁴ Article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236, §2 de la LPD.

surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

4. Enfin, l'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281, §4 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers.

I. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

5. L'Organe de contrôle reçoit de plus en plus de questions de la part des services de police au sujet du recours à la surveillance par caméra dans un commissariat de police et aux abords à des fins de contrôle du respect des conditions de travail et de surveillance du bien-être des membres du personnel de la police intégrée. À l'égard du droit du travail, le commissariat de police est alors considéré comme le « lieu de travail » où les membres du personnel fournissent les prestations de travail. Cependant, le « lieu de travail » du membre du personnel ne se limite pas au commissariat de police. Les membres du personnel fournissent aussi les prestations de travail sous la forme de l'exécution de missions de police (patrouilles, interventions, actes d'information et d'enquête, etc.) en des lieux (non) publics, de sorte que la question est posée de savoir si les images enregistrées à des fins policières à travers le recours à des caméras peuvent également être utilisées dans le contexte du droit du travail.

6. La question centrale est de savoir sur quel(s) fondement(s) juridique(s) peut ou doit reposer la surveillance par caméra dans le cadre du contrôle du respect des conditions de travail et du bien-être du personnel. Souvent, la discussion naît d'une application erronée ou incomplète des cadres juridiques pertinents, à savoir les dispositions régissant l'utilisation de caméras telles que définies dans la LFP, du calquage ou de l'application par analogie des principes de la convention collective de travail (CCT) n° 68 du 16 juin 1998 sur la surveillance par caméras sur le lieu du travail⁷, laquelle s'applique uniquement au secteur privé, ou de l'application du RGPD et des dispositions d'exécution de la LPD.

7. Les tâches et missions de la police intégrée (ci-après dénommée « GPI »)⁸ consistent globalement en des traitements opérationnels (à savoir des missions de police administrative et judiciaire) et en des traitements « ordinaires » ou non opérationnels. Des exemples de ces derniers traitements sont la gestion du personnel et d'autres activités de traitement de nature administrative et logistique qui

⁶ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa juncto article 236 §3 de la LPD.

⁷ CCT n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu du travail (déclarée généralement contraignante).

⁸ Geïntegreerde Politie – Police Intégrée.

doivent être réalisées par la GPI. Le contrôle du personnel dans le cadre de la relation de travail (traitement non opérationnel) est soumis aux dispositions du RGPD et aux dispositions d'exécution telles que définies au Titre 1^{er} de la LPD. À cet égard, il convient également de tenir compte de la loi sur la police intégrée (ci-après dénommée « LPI »)⁹, qui a trait aux activités de traitement tant opérationnelles que non opérationnelles. L'utilisation de caméras à des fins opérationnelles est régie par le Titre 2 de la LPD et par la LFP. Des exemples sont la surveillance par caméra dans des lieux fermés accessibles au public dont la police est gestionnaire ou dans des lieux fermés accessibles au public dont la police n'est pas gestionnaire (comme les aéroports et les gares ferroviaires) et dans des lieux publics, par exemple sur la voie publique¹⁰.

8. Il est établi que le personnel de police a droit à la protection de la vie privée sur le lieu de travail. Parallèlement à cela, la protection des données à caractère personnel est réputée d'une importance fondamentale pour la perception du respect de la vie privée¹¹. Dès lors, le personnel de police – même pendant l'exécution des missions de police – n'est pas exclu du cadre juridique régissant la protection des données à caractère personnel¹². Cependant, ces droits fondamentaux ne sont pas absolus. L'employeur (la GPI) a également des intérêts légitimes à protéger, comme le droit de propriété et l'autorité sur le personnel de police dans le cadre de la relation de travail. À cet égard, la jurisprudence accepte que l'« employeur » (entreprise, pouvoir public, GPI) recoure à la surveillance par caméra sur le lieu de travail à des fins de contrôle du respect des conditions de travail (et de contrôle des circonstances du travail)¹³. Dans des circonstances particulières et sous des conditions spécifiques, la surveillance au moyen de caméras non visibles peut même être appliquée (voir plus loin)¹⁴. Tout dépend notamment des attentes raisonnables que le personnel peut avoir en termes de respect de la vie privée.

9. Par essence, il s'agit de se mettre en quête de l'équilibre complexe entre d'une part les intérêts légitimes de la GPI en sa qualité d'employeur et d'autre part la protection des droits et libertés du personnel de police. C'est pourquoi l'Organe de contrôle estime nécessaire d'émettre un avis offrant à la GPI un fil conducteur et un cadre pour l'application de la surveillance par caméra sur le lieu de travail. Les termes « fil conducteur » et « cadre » revêtent de l'importance ; le COC n'est ni un législateur ni un juge, et peut uniquement fournir des points de repère que la GPI pourra utiliser dans ce délicat exercice d'équilibre.

⁹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

¹⁰ Voir l'article 25/3 §1^{er} de la LFP.

¹¹ Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 22 de la Constitution, articles 7 (vie privée) et 8 (données à caractère personnel) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹² CEDH 25 juin 1997, Halford c/ Royaume-Uni. Cour de Justice 24 février 2019, Sergejs Buidvis, C-345/17.

¹³ CEDH 2014, Köpke c/ Allemagne, CEDH 28 novembre 2017, Antovic et Mirkovic c/ Monténégro, CEDH 17 octobre 2019, Lopez Ribalda e.a. c/ Espagne.

¹⁴ CEDH 17 octobre 2019, Lopez Ribalda e.a. c/ Espagne.

II. DISTINCTION DES FINALITÉS

A. Généralités

10. Il est important de garder à l'esprit que les caméras de surveillance et les images qu'elles filment peuvent être utilisées à *plusieurs* ou à *d'autres* fins. Lorsque les images sont également utilisées à une fin *autre* que la finalité initiale, on est en présence d'un traitement *ultérieur* de données à caractère personnel (images). Comme nous le verrons plus loin, un tel traitement n'est pas automatiquement licite, mais n'est pas non plus nécessairement illégitime. Le double rôle dont est investie la GPI, à savoir celui de maintien de l'ordre et de la loi d'une part et celui d'employeur d'autre part, est à cet égard important. En tout état de cause, un fondement juridique doit pouvoir être spécifié pour chaque finalité de la surveillance par caméra.

11. Un exemple peut faire la lumière sur ce propos. Une zone de police peut décider de recourir à des caméras de surveillance à l'accueil du commissariat de police ou du bâtiment de police. Dans ce cas, il s'agit de finalités relevant de la police administrative. Il s'agit d'une surveillance par caméra dans un lieu fermé accessible au public (accueil) dont la police est gestionnaire. La surveillance par caméra repose donc sur l'article 25/3 §1^{er}, 1^o de la LFP. Cependant, la hiérarchie de la police entrevoit encore d'autres possibilités et souhaite utiliser cette même caméra¹⁵ assurant la surveillance de l'accueil pour contrôler le respect des conditions de travail du personnel employé à l'accueil. Dans ce cas, la même caméra est utilisée en vue de deux finalités distinctes.

Le même exemple devient plus complexe lorsque la hiérarchie de la police souhaite utiliser les images de la caméra de surveillance installée à l'accueil – qui est uniquement utilisée à des fins policières – pour (contribuer à) apporter la preuve que le membre du personnel employé à l'accueil ne respecte pas les conditions de travail (par ex. en ne traitant pas le citoyen avec respect ou en n'accueillant pas correctement les plaignants). Dans ce cas, les images sont utilisées à une fin *autre* que la finalité en vue de laquelle elles ont initialement été traitées, étant donné que la surveillance par caméra n'a pas pour but ou n'était pas destinée à également exercer un contrôle sur le lieu de travail.

Un autre exemple issu de la pratique qui est sans rapport avec le contrôle du lieu de travail est le recours à des caméras ANPR d'une part en vue de la détection des numéros d'immatriculation de véhicules enregistrés dans la BNG et d'autre part dans le cadre du contrôle de l'accès à une zone de basses émissions (LEZ). La condition est que les images soient (techniquement) traitées distinctement et directement par la police et la commune. C'est le cas dès qu'il est question de l'utilisation du même

¹⁵ La police peut aussi décider d'installer une autre caméra, mais ce n'est en principe pas nécessaire (voir plus loin). Le choix d'utiliser le même système de caméras implique toutefois qu'il convient de veiller à une scission juridique étant donné que l'accès aux images ne saurait reposer sur les règles de la LFP (voir plus loin). Cependant, ce n'est pas pertinent pour la question du fondement juridique à invoquer pour pouvoir filmer le personnel de police à des fins de contrôle du respect des conditions de travail.

système de caméras alors que les finalités sont différentes, sachant que le contrôle de l'accès à la LEZ relève de l'application du RGPD (il s'agit en effet d'amendes administratives).

12. La commune et la zone de police (le chef de corps) ne peuvent par ailleurs pas être considérées comme responsables conjoints du traitement¹⁶, étant donné que la commune n'est pas une « *autorité compétente* » au sens du Titre 2 de la LPD. Les activités de traitement de la commune relèvent de l'application du RGPD et du Titre 1^{er} de la LPD¹⁷. Comme nous le disions plus haut, cela n'exclut cependant pas que les deux responsables du traitement distincts puissent traiter les mêmes images (données à caractère personnel) sur la base de leur propre fondement juridique respectif.

13. Il faut donc pouvoir spécifier un fondement juridique distinct pour les traitements. Pour pouvoir désigner le cadre légal applicable, il est indispensable d'identifier d'abord la finalité concrète, autrement dit la raison pour laquelle la surveillance par caméra est appliquée, et de la distinguer de la finalité de la surveillance par caméra sur le lieu de travail, cette dernière relevant comme nous le disions de l'application du RGPD.

B. Missions de police administrative et judiciaire

14. La surveillance par caméra est régie depuis le 25 mai 2018¹⁸ par la LFP pour autant qu'elle vise des missions de police administrative et judiciaire. Sans volonté d'exhaustivité, nous énumérons ci-après les finalités qui cadrent dans les missions de police administrative ou de police judiciaire et qui relèvent donc de l'application de l'article 25/3 §1^{er}, 1^o de la LFP :

- comme il ressort des exemples précédents, les personnes qui se présentent à l'accueil du commissariat de police ;
- la surveillance par caméra dans les cellules de police. La surveillance par caméra a alors trait à la dignité et au bien-être de la personne privée de sa liberté au titre d'objectif préventif ainsi que la sécurité du fonctionnaire de police ;
- les lieux fermés accessibles au public et les lieux fermés non accessibles au public, par le recours soit à des caméras fixes (ANPR) soit à des caméras mobiles (dont des *bodycams*) ;
- la sécurisation du commissariat de police et d'autres bâtiments de la police¹⁹ ;

¹⁶ « *Lorsque deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils sont les responsables conjoints du traitement.* » (articles 26, 1^{er} alinéa du RGPD et 52, 1^{er} alinéa de la LPD).

¹⁷ L'article 5, §1^{er}, 2^e alinéa de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dispose en outre que pour les lieux ouverts (l'espace public), le responsable du traitement ne peut être qu'une autorité publique, par exemple la commune.

¹⁸ Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B. 16 avril 2018.

¹⁹ Exposé des motifs de la loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, Doc. Parl. Chambre 2017-2018, 54-2855/001, 16.

- la surveillance des véhicules de police en stationnement.

Il s'agit de l'utilisation de caméras d'une part dans des lieux fermés dont la police est gestionnaire, et d'autre part dans des lieux dont la police n'est pas gestionnaire, comme la surveillance par caméra sur les voies publiques et au centre des villes²⁰. Les images sont alors en principe exclusivement conservées et consultées en vue de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire²¹. En principe, les images peuvent donc uniquement être consultées lorsque c'est nécessaire dans le cadre de missions opérationnelles, mais elles peuvent également revêtir une importance dans le contexte du droit du travail (voir plus loin).

C. Finalités en rapport avec le travail : RGPD et Titre 1^{er} de la LPD

15. Les finalités policières énumérées ci-dessus doivent être clairement distinguées du recours à la surveillance par caméra à des fins relevant du contexte du droit du travail. Pour certaines applications, néanmoins, un concours de finalités n'est pas exclu. Sans volonté d'exhaustivité, on peut penser à la surveillance par caméra dans le cadre :

- de la fourniture de prestations de travail dans les bureaux du commissariat de police ou les bâtiments de la police ;
- de l'exercice de la fonction d'accueil ;
- de la sécurité de l'arsenal (et des munitions) ;
- de l'utilisation des caméras à des fins de contrôle d'accès dans le cadre de la présence sur le lieu de travail ;
- du contrôle de l'utilisation correcte du parking (qui est par exemple accessible uniquement aux véhicules privés des membres du personnel) ;
- des exercices de tir périodiques ;
- de l'entraînement avec des chiens policiers ;
- des entraînements et exercices des unités spéciales ;
- etc.

Il s'agit de finalités qui peuvent (exclusivement) être mises en rapport avec le contrôle de l'exécution des conditions de travail, la protection des biens de la police et la protection de la santé et de la sécurité du personnel. Pour ces finalités, le traitement des données à caractère personnel relève de l'application du RGPD.

16. Pour la mise en contexte de la surveillance par caméra en vue du contrôle des activités des fonctionnaires de police, on s'inspire souvent de la CCT n° 68 du 16 juin 1968 relative à la protection

²⁰ Articles 25/1 à 25/8 inclus de la LFP concernant l'utilisation visible de caméras et articles 46/2 à 46/14 inclus de la LFP concernant l'utilisation non visible de caméras.

²¹ Voir les articles 25/6, 25/7, 46/12 et 46/13 de la LFP.

de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu du travail (ci-après dénommée « la CCT n° 68 »). Cette CCT a été déclarée généralement contraignante, de sorte qu'elle s'applique à tous les employeurs du secteur privé et donc pas aux services publics comme la GPI. Cette CCT n° 68 contient toutefois les principes de base du droit à la protection des données à caractère personnel (RGPD), de sorte que rien n'empêche la GPI d'adhérer aux conditions de base de cette CCT n° 68 – ou de les appliquer par analogie – pour l'introduction de la surveillance par caméra sur le lieu de travail. Pour le COC, cette attitude de base n'est rien de plus qu'une bonne pratique.

Les finalités en vue desquelles la surveillance par caméra sur le lieu de travail est autorisée en vertu de la CCT n° 68 sont les suivantes²² :

- la sécurité et la santé du travailleur ;
- la protection des biens de l'entreprise ;
- le contrôle du processus de production ;
- le contrôle du travail du travailleur.

Bien que l'objectif de la CCT n° 68 corresponde à première vue à celui de la surveillance par caméra dans le contexte du droit du travail du personnel de la GPI, les finalités de la CCT n° 68 telles qu'énumérées de manière limitative ci-dessus ne peuvent pas être appliquées purement et simplement à la surveillance par caméra au commissariat de police/dans le bâtiment de police, par exemple dans le cas du contrôle du processus de production qui semble ne présenter aucun rapport avec les prestations de travail du personnel de la GPI. Les trois autres finalités doivent elles aussi être placées dans la bonne perspective.

La sécurité et la santé

17. La finalité « *sécurité* » est large et doit donc être décrite dans des termes plus concrets. S'agit-il de la protection du bâtiment, d'un lieu, ou de la sécurité physique du personnel (en un certain lieu) ? Comme nous le disions plus haut, la sécurisation du bâtiment de police est en principe une mission de police relevant de l'application de la LFP. Pour les autres lieux, ce n'est pas nécessairement le cas. Il convient d'envisager concrètement des espaces spécifiques, par exemple l'armurerie

Le même raisonnement s'applique à la « *santé* » et au « *bien-être* » du personnel. Le bien-être est souvent inclus dans le concept de la protection de la santé. Il convient néanmoins de nuancer. Dans la CCT n° 68, la « *santé* » vise en effet principalement un facteur de risque associé à l'exécution d'une tâche donnée, par exemple du fait de la manipulation de certains matériaux dangereux ou du travail dans un environnement susceptible en lui-même de causer des problèmes de santé. La pratique

²² Article 4 §1^{er} de la CCT n° 68.

d'exercices de tir ou l'apprentissage de techniques d'arrestation peut par exemple cadrer dans cette définition. Quant au concept de « *bien-être* », il semble plutôt avoir trait à la prévention des accidents du travail en prêtant une attention spécifique à la manière dont une certaine tâche est réalisée. L'entraînement en vue de certaines opérations de police à risque, l'entraînement avec des chiens policiers ou l'apprentissage de techniques d'arrestation peut être associé à la fois à la santé et au bien-être du fonctionnaire de police individuel.

La protection des biens de l'entreprise (le commissariat de police/le poste de police ou la zone de police/ville/commune/autorité fédérale)

18. Il s'agit avant tout de la protection contre le vol et les détériorations au sein de l'entreprise. Il convient de garder à l'esprit que cette finalité est limitée dans la CCT n° 68 à la protection des biens « de l'entreprise », et n'a donc pas trait aux biens de tiers ni aux détériorations et vols commis par des personnes ne faisant pas partie du personnel. Pour le secteur privé, cela signifie que pour la protection contre les vols commis par exemple par des clients, la loi du 21 mars 2007 sur les caméras s'applique également. Cela signifierait donc que la surveillance par caméra sur le lieu de travail exercée par la GPI n'est pas opposable au citoyen qui se trouve à l'accueil. Comme nous le disions, la protection des biens de la GPI à l'égard des agissements de tiers relève de l'utilisation de caméras telle que visée dans la LFP. Il est par conséquent important que cette distinction soit clairement indiquée et détaillée lors de l'élaboration d'une politique régissant la surveillance par caméra sur le lieu de travail.

Le contrôle du travail (respect des conditions de travail)

19. Le contrôle du travail du membre du personnel de la GPI est une finalité légitime. Mais dans le même temps, il s'agit d'une finalité (trop) large, de sorte qu'il n'est pas possible de définir d'emblée clairement ce que l'on peut ou doit entendre par là. On pourrait penser au contrôle de la présence sur le lieu de travail et du départ du lieu de travail (commissariat/poste de police) qui, combiné à l'utilisation d'un badge d'accès, permettrait d'éviter les abus éventuels à l'égard de la prestation de travail fournie (par exemple la déclaration d'heures supplémentaires non prestées) ou, d'une manière plus générale, permettrait d'exercer un contrôle (proactif) sur les prestations susceptibles d'engendrer des désagréments (prestations le week-end, travail de nuit, heures supplémentaires, ...).

20. De plus, le contrôle du travail doit être distingué de l'utilisation des images des caméras à des fins de formation. Le concept de « formation » peut d'ailleurs lui aussi être interprété de différentes manières. C'est ainsi que l'article 25/7 §2 de la LFP dispose que les images anonymisées de caméras peuvent être utilisées à des fins didactiques et pédagogiques dans le cadre de la formation des membres des services de police. Il s'agit de finalités opérationnelles qui sont sans rapport avec l'évaluation ou l'optimisation de l'organisation du travail ou des conditions de travail, dont le bien-

être du personnel. Un concours de finalités opérationnelles et non opérationnelles est donc ici aussi perceptible et envisageable.

21. L'exposé qui précède prouve que les finalités de la surveillance par caméra sur le lieu de travail ne peuvent pas être définies de manière trop large, mais ne peuvent pas non plus l'être de manière trop restrictive. Il est important que les finalités soient spécifiées à la lumière des situations et/ou des lieux visés. Il est dès lors recommandé d'expliciter suffisamment les finalités distinctes et spécifiques, de manière à ce que l'objectif soit clair.

Cet exercice est à mettre en relation non seulement avec la zone de tension créée par le concours de finalités non opérationnelles et opérationnelles dans le cadre de la surveillance par caméra sur le lieu de travail du personnel de la GPI, mais aussi avec le devoir de transparence inhérent au recours à la surveillance par caméra, sur lequel nous reviendrons plus loin dans cet avis.

III. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA SURVEILLANCE PAR CAMÉRA SUR LE LIEU DE TRAVAIL

22. Comme nous le disions plus haut, la surveillance par caméra sur le lieu de travail relève de l'application du RGPD et du Titre 1^{er} de la LPD. En effet, il ne s'agit pas d'une activité de traitement réalisée dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et judiciaire telles que visées au Titre 2 de la LPD et dans la LFP. Reste la question du fondement juridique de la surveillance par caméra sur le lieu de travail.

23. En vertu de l'article 88 du RGPD, la loi ou une CCT peut prévoir des règles pour assurer la protection des droits et libertés en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel des employés dans le cadre des relations de travail, y compris le respect de la santé et de la sécurité au travail et de la protection des biens appartenant à l'employeur ou à un tiers. Selon le RGPD, les « conventions collectives de travail » peuvent aussi inclure les « accords d'entreprise »²³. L'Organe de contrôle pense ici en particulier à des règlements et conventions au sein de la GPI qui seraient fixés par les comités de négociation et/ou de concertation légalement composés et encadrés et qui ont trait à l'exécution (et au contrôle du respect) des conditions de travail. Il est tenu compte dans ce contexte des intérêts de la GPI en sa qualité d'employeur ainsi que des droits et obligations du personnel, dont la protection des droits et libertés fondamentaux.

24. Tout comme dans le secteur privé, le recours à la surveillance par caméra par la police dans le contexte des relations de travail n'est pas explicitement réglé par la loi, mais peut être basé sur le

²³ Considérant 155 du RGPD.

concours du droit d'autorité et de contrôle de la police en tant qu'employeur²⁴, d'une part, et des missions des organisations syndicales en matière de défense des intérêts des travailleurs, d'autre part, le tout en vertu d'une lecture conjointe des dispositions suivantes :

- la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police (la « loi Exodus »), et en particulier l'article 6 qui confie aux organisations syndicales la compétence de défendre les intérêts du personnel tant du cadre opérationnel que du cadre administratif et logistique des services de police et de siéger au sein du comité de négociation ;
- la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), et en particulier les articles 44 et 99 relatifs à l'autorité et à la direction – et, partant, au droit au contrôle du personnel de police –, notamment vu :
 - i. l'article 130 de la LPI imposant l'obligation de garantir en tout temps l'intégrité du fonctionnaire de police ;
 - ii. le Code de déontologie des services de police du 10 mai 2006, et en particulier l'article 28 qui exige que le personnel évite tout comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui peut mettre en péril l'exécution des devoirs de l'emploi ou porter atteinte à la dignité de celui-ci (article 132 de la LPI) ;
- la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police et l'arrêté royal du 8 février 2001 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, et en particulier l'article 2, 3^o relatif aux droits et devoirs des membres du personnel.

Il en découle que la GPI peut, en sa qualité d'employeur et en concertation avec les organisations syndicales, définir les droits et devoirs du personnel dans le cadre de l'organisation du travail. Il est ainsi possible d'introduire des mesures qui ont trait au contrôle du respect des conditions de travail. Il s'agit à titre principal d'une compétence de traitement au sens de l'article 6, 1^{er} alinéa, c) – nécessaire au respect d'une obligation légale/d'un règlement – et, à titre subsidiaire, d'une mission d'intérêt public dont la GPI a été investie par la loi, comme prévu à l'article 6, 1^{er} alinéa, e) du RGPD²⁵.

25. Purement par souci d'exhaustivité et à titre tout à fait subsidiaire, nous ferons remarquer que la jurisprudence européenne prévoit la possibilité de baser le cas échéant la surveillance par caméra (sur le lieu de travail) sur l'article 6, f) du RGPD (« intérêt légitime »), à condition que la surveillance par caméra remplisse trois conditions :

²⁴ Voir à titre de comparaison CEDH 17 octobre 2019, Lopez Ribalda e.a. c/ Espagne, considérant 118, et CEDH 28 novembre 2017, Antovic et Mikrovic c/ Monténégro.

²⁵ Voir à titre de comparaison la recommandation d'initiative n° 03/2013 du 24 avril 2013 de l'Autorité de protection des données concernant l'utilisation par les services de police de dispositifs de traçage à l'égard de leurs membres et la recommandation n° 06/2011 du 6 juillet 2011 sur l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux de détention et dans d'autres lieux du commissariat, en l'occurrence le point 44, p. 12.

- elle sert un intérêt légitime du responsable de traitement ou d'un tiers ;
- le traitement des données à caractère personnel est nécessaire à la défense de l'intérêt légitime ;
- les droits et devoirs fondamentaux de la personne concernée (en l'occurrence les travailleurs) ne pèsent pas plus lourd que les intérêts du responsable de traitement ou d'un tiers²⁶.

L'introduction de la surveillance par caméra en vue de la protection des biens du responsable du traitement ou de la protection de la santé et du bien-être du personnel sont des exemples d'intérêts légitimes qui peuvent peser plus lourd que les intérêts de la personne concernée dont les données à caractère personnel (images de caméras) sont traitées²⁷.

Le consentement individuel du membre du personnel (article 6, 1^{er} alinéa, a) du RGPD) ne devrait pouvoir entrer en ligne de compte en tant que fondement juridique alternatif²⁸ que lorsqu'il peut être donné librement. Le RGPD part cependant du principe que le consentement n'est pas donné librement lorsqu'il existe un déséquilibre manifeste entre la personne concernée et le responsable du traitement, et qu'il est improbable que le consentement ait été donné librement au vu de toutes les circonstances de cette situation particulière. Cette restriction vise implicitement le rapport d'autorité déséquilibré entre l'employeur et le travailleur, et explicitement la situation citée en exemple dans laquelle le responsable du traitement est une instance publique, en l'occurrence un service de police (zone de police ou entité de la police fédérale)²⁹. Précisons par souci d'exhaustivité que ce point de vue s'applique aussi au contrat (article 6, 1^{er} alinéa, b) du RGPD) en tant que fondement juridique, vu le déséquilibre qui existe entre les parties et qui a un impact sur la qualité du consentement de la partie subordonnée³⁰. Le fait que l'utilisation des caméras vise le contrôle du personnel renforce la zone de tension en exigeant que le consentement soit donné librement, vu que le membre du personnel pourrait difficilement refuser de donner son consentement sans avoir à redouter des conséquences préjudiciables.

²⁶ Cour de Justice 11 décembre 2019, C-708/18 et Cour de Justice 11 décembre 2014, C-212/13.

²⁷ CEDH 17 octobre 2019, López Ribalda c/ Espagne. Cour de Justice 11 décembre 2019, C-708/18 et 11 décembre 2014, C-212/13. Voir à titre de comparaison l'avis 8/2001 sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte professionnel, approuvé le 13 septembre 2001 par le Groupe de protection des données Article 29, et l'avis 4/2004 sur le traitement de données à caractère personnel au moyen de la vidéosurveillance, approuvé le 11 février 2004 par le Groupe de protection des données Article 29.

²⁸ Il convient de faire remarquer que lorsque la surveillance par caméra repose sur l'article 6, 1^{er} alinéa, e) ou sur l'article 6, f) du RGPD, il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement de la personne concernée (Cour de Justice 11 décembre 2019, C-708/18). Le consentement constitue en effet un fondement juridique à part entière et ne doit donc pas être obtenu lorsque le traitement de données à caractère personnel peut être basé sur un autre fondement juridique de l'article 6 du RGPD.

²⁹ Considérants 42 et 43 du RGPD. Il convient de faire remarquer que le fondement juridique « consentement » diffère en ce sens du « contrat » du fait que le consentement peut être en tout temps révoqué par la personne concernée (article 7.3 du RGPD). Il en découle que pour autant que le consentement puisse être admis comme fondement juridique légitime – quod non –, la personne concernée pourrait à tout moment révoquer son consentement individuel en vue du recours à la surveillance par caméra dans le cadre de la relation de travail, ce qui engendrerait évidemment une situation impossible et une grande incertitude juridique.

³⁰ Voir à ce sujet l'avis du Groupe de protection des données Article 29 sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte professionnel. Le Groupe de protection des données Article 29 a été transformé par l'introduction du RGPD et fait désormais partie du Comité européen de la protection des données (*l'European Data Protection Board, EDPB*).

26. Comme le fait remarquer l’Autorité de protection des données, les intérêts de la vie privée d’un travailleur individuel qui est sous autorité peuvent être mieux protégés en utilisant les instruments de négociation et de concertation développés entre employeurs et travailleurs dans le cadre du droit social, qui ont justement pour but d’atténuer les conséquences de cette relation inégale³¹. Lors de l’introduction de la surveillance par caméra au sein du mécanisme de concertation sociale, il convient en effet de tenir compte de la protection des droits fondamentaux et libertés du personnel de la GPI.

IV. PROPORTIONNALITÉ

Le recours à la surveillance par caméra

27. Bien que l’installation et l’utilisation de caméras de surveillance sur le lieu de travail en vue d’une ou plusieurs des finalités abordées plus haut puissent se justifier, le supérieur hiérarchique doit d’abord examiner si le même résultat ne pourrait pas être obtenu par d’autres moyens moins invasifs sur le plan de la vie privée. On pourrait notamment penser à une campagne d’information et de sensibilisation ciblée mettant en garde contre les conséquences du non-respect des conditions de travail et du code de déontologie, qui brandirait comme moyen ultime le recours à la surveillance par caméra. La surveillance par caméra à des fins de contrôle de la présence du personnel, de l’exécution correcte des prestations de travail ou de certaines des prestations de travail (l’accueil, le dispatching, l’audition, etc.), ou encore contre le vol ou la détérioration des biens de l’entreprise peut être proportionnelle lorsque les mesures qui ont déjà été prises ne remédient pas ou pas suffisamment au problème. Autrement dit, l’intérêt légitime poursuivi ne peut pas être purement hypothétique. D’un autre côté, il n’est pas non plus exigé que le responsable du traitement ait d’abord subi un préjudice avant de pouvoir introduire la surveillance par caméra³². Le caractère justifié ou non de l’introduction de la surveillance par caméra dépendra donc des circonstances contextuelles (expériences du passé, incidents qui se sont produits ou dont il existe des indications raisonnables, etc.) et des efforts subsidiaires.

28. De plus, l’ingérence dans la vie privée doit être limitée au strict minimum lorsqu’il est recouru à la surveillance par caméra. Cela signifie que lorsque l’on envisage de recourir à la surveillance par caméra, le comité de concertation examine à quels endroits l’utilisation de caméras est efficiente et efficace, si l’enregistrement d’images dans ce contexte porte atteinte à la vie privée du personnel et, dans l’affirmative, quelles mesures doivent et peuvent raisonnablement être prises pour limiter ou éviter l’ingérence. Cette réflexion peut mener à la conclusion qu’il est impossible d’éviter une ingérence dans la vie privée. Quoi qu’il en soit, le recours à la surveillance par caméra est disproportionné aux endroits où l’intérêt de la vie privée du personnel pèse indiscutablement plus lourd, comme les

³¹ Autorité de protection des données, recommandation d’initiative n° 08/2012 du 2 mai 2012 relative au contrôle de l’employeur quant à l’utilisation des outils de communication électronique sur le lieu de travail, numéro 53, p. 15.

³² Cour de Justice, 11 décembre 2019, TK, C-708/18, considérant 44.

toilettes, les douches ou les lieux destinés à prendre une pause (déjeuner), et ne saurait se justifier aux endroits où le personnel n'est pas censé devoir fournir de travail ou de prestations.

Nature et type de la surveillance par caméra

29. L'Organe de contrôle souligne que la surveillance par caméra sur le lieu de travail, même si elle permet de constater des délits, ne saurait être assimilée au recours à la surveillance par caméra en vue de l'exécution de missions de police. Il rappelle le risque de confondre les activités de traitement en vue de finalités visées dans le RGPD et celles réalisées en vue de l'exécution de missions de police. Étant donné que le recours à la surveillance par caméra doit limiter l'ingérence dans la vie privée au strict minimum, les caméras ne peuvent en principe pas être dirigées en permanence sur les mêmes membres du personnel. Les caméras de surveillance peuvent ainsi potentiellement, pendant les heures d'ouverture, être en permanence dirigées sur l'accueil du commissariat/poste de police (police administrative), mais en principe pas au point que les membres du personnel eux-mêmes soient en permanence filmés dans tout l'espace de travail. En principe, il doit sur tout lieu de travail être possible pour les membres du personnel de se soustraire (temporairement) à la surveillance par caméra.

La direction du corps peut donc dans certaines circonstances choisir de soumettre le personnel à une surveillance par caméra permanente, pour autant qu'une raison suffisamment motivée le justifie. On pourrait par exemple s'imaginer qu'après des plaintes ou indications suggérant un comportement désobligeant vis-à-vis du citoyen à l'accueil, la direction recoure tout de même à la surveillance par caméra permanente (également pour le personnel de l'accueil). Pendant une audition, il est envisageable de placer sous surveillance par caméra permanente non seulement la personne entendue, mais aussi le fonctionnaire de police qui mène l'audition, et ce soit à des fins de contrôle de qualité, soit parce qu'il existe par exemple des indications qu'un fonctionnaire chargé des auditions a tendance à transgresser les règles légales et déontologiques.

Selon le dernier rapport annuel du Comité P³³, 44 % des plaintes qui parviennent au Comité (sur un total de 2.646) ont en effet trait à des « *manquements concernant l'attitude* », tandis que 45,9 % ont trait à des « *manquements relatifs à l'exécution des tâches ou à l'utilisation des compétences* ». Par ailleurs, il apparaît aussi que « *les catégories de faits dénoncés dans les plaintes ayant fait l'objet d'une enquête et/ou transmis à d'autres autorités en 2019 concernent majoritairement l'attitude policière et l'exécution de la tâche policière ou des compétences, suivies par des faits de nature pénale* ». Souvent, il s'agit de la qualité du service rendu et du fait d'outrepasser ses droits et/ou ses compétences lors de l'exécution de la tâche. Plus loin, le rapport d'activités fait mention des différentes sous-catégories de plaintes³⁴. La fonctionnalité « accueil » arrive à la seconde place en termes de

³³ https://comitep.be/document/jaarverslagen/2019FR_act.pdf, p. 11.

³⁴ Attitude nonchalante, apathique, manque d'empathie, de disponibilité ou de respect ; manquements concernant le fait d'outrepasser ou de détourner les compétences ; attitude agressive, menaçante ou intimidante ; langage vexant, impoli ou

fréquence (12,9 % des plaintes)³⁵. Si l'on considère les dysfonctionnements effectivement constatés, 1/5 d'entre eux se révèlent avoir trait à la fonctionnalité « accueil »³⁶.

Or, le recours à la surveillance par caméra peut effectivement constituer un instrument pour travailler sur ce thème. Pour ce qui est des mesures de contrôle organisationnel visant à limiter et/ou à éviter certaines plaintes, l'enquête du Comité a même révélé que « *placer des caméras dans les espaces publics du commissariat* » est l'une des initiatives ou mesures prises pour prévenir des plaintes relatives à (1) une attitude agressive, (2) une attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des missions, (3) une attitude intimidante ou (4) un comportement désobligeant vis-à-vis du citoyen³⁷.

30. À la lumière de l'application du principe de proportionnalité, il est en principe excessif de visualiser pendant une période prolongée des images de surveillance en temps réel, à moins que des circonstances particulières ne le justifient (voir plus haut, au point 29). Ces circonstances particulières peuvent par exemple avoir trait à l'accueil, aux stands de tir et aux exercices/entraînements d'unités locales ou fédérales spécialisées lorsqu'il y va de la santé et du bien-être des membres du personnel exécutif, etc. Pour résumer, on peut dire qu'il peut s'agir de lieux où il est question d'une interaction avec le citoyen ou de certains lieux à risque ou de circonstances de travail à risque, lors de l'exécution d'activités en rapport avec le travail. La visualisation d'images en temps réel est dès lors exclusivement autorisée dans ces cas, ou pour pouvoir intervenir en faveur de la santé et du bien-être de ces membres du personnel.

31. En principe, les applications audio ne sont pas non plus autorisées dans le cadre de la surveillance par caméra sur le lieu de travail. L'article 314bis du Code pénal exige en effet le consentement de tous les participants à la communication, sauf en cas d'enregistrement de sa propre communication. De plus, nous ne voyons pas la nécessité de pouvoir également – simultanément à la surveillance par caméra – enregistrer des conversations du personnel. Par souci d'exhaustivité, nous faisons remarquer qu'une éventuelle comparaison avec l'utilisation de la *bodycam* n'est pas pertinente à cet égard. L'utilisation de ce type de caméras mobiles est en effet uniquement autorisée en vue de finalités relevant de la police administrative et judiciaire. De plus, il n'est pas évident, dans le cadre du contrôle de l'exécution des conditions de travail, de considérer la hiérarchie de la police comme un participant³⁸ aux conversations qui sont menées entre les membres du personnel pendant les heures de travail.

irrespectueux ; fait de ne pas acter ; langage agressif, menaçant ou intimidant ; exécution incorrecte, imprécise, peu soignée, non pertinente de la tâche ; attitude partielle, non neutre ou traitement inégal.

³⁵ https://comitep.be/document/jaarverslagen/2019FR_act.pdf, p. 14.

³⁶ Ibidem, p. 25

³⁷ Ibidem, p. 30.

³⁸ Contrairement à l'utilisation de *bodycams* à des fins policières. Voir l'avis d'initiative CON190008 du 8 mai 2020 suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams*, et en particulier les numéros 42 à 44 inclus, https://www.organedeconrole.be/files/CON19008_Avis_dOffice_COC_Bodycam_F.PDF.

Cela signifie que dans certaines circonstances, l'Organe de contrôle considère comme admissible l'enregistrement d'une communication entre un membre du personnel et un citoyen. Pour une évaluation correcte de l'exercice de la fonction d'accueil, il faut en effet disposer non seulement d'images, mais aussi de son/enregistrements audio. L'Organe de contrôle ne considère pas un entretien à l'accueil ou une interaction avec le citoyen comme une communication privée au sens de l'article 259bis du Code pénal. Le membre du personnel se trouvant à l'accueil parle et interagit à ce moment au nom de la police, qu'il représente dans ces circonstances. On peut faire référence dans ce contexte à l'avis de l'Organe de contrôle relatif à l'utilisation des *bodycams*³⁹. Le fondement juridique de ce traitement audio figure principalement à l'article 6.1. c) du RGPD (voir le point 24). La transparence est dans ce contexte une condition de base importante. En plus des conditions énumérées ci-après au numéro 34, il doit être clair non seulement pour le membre du personnel mais aussi pour le citoyen que l'entretien avec le membre du personnel de l'accueil peut être enregistré.

Caméras secrètes et cachées

32. La jurisprudence belge est partagée sur la question de savoir si l'employeur, en dehors du cas d'une enquête pénale, peut légalement filmer le travailleur à son insu pour pouvoir apporter la preuve d'un délit (vol, détérioration)⁴⁰. Dans l'hypothèse où les principes de la CCT n° 68 sont appliqués, il est en principe pour ainsi dire impossible ou exclu de filmer à l'insu du personnel vu que celui-ci doit être informé du nombre de caméras installées et de leurs emplacements⁴¹. De plus, comme nous le disions plus haut, il y a lieu d'examiner si le fait de filmer a un impact sur la protection de la vie privée du personnel. Les deux aspects font que cet exercice est difficile, voire impossible à réaliser sans disposer d'informations quant à l'emplacement potentiel exact de la caméra et à la portée du champ de surveillance.

33. Il ressort toutefois de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (17 octobre 2019) que le recours à des caméras secrètes ou cachées sur le lieu de travail n'est pas automatiquement exclu⁴². Cette jurisprudence doit cependant être appliquée avec circonspection. Le verdict en question avait en effet trait à l'utilisation de caméras dans un magasin alors qu'il existait déjà des présomptions raisonnables de vols de stock commis par le personnel. En outre, les caméras étaient braquées sur un endroit spécifique et pour une durée limitée. Un autre élément important réside dans le fait que le personnel était au courant du contrôle exercé au moyen de caméras visibles.

³⁹ Voir l'avis d'initiative CON190008 du 8 mai 2020 suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de bodycams, et en particulier les numéros 42 à 44 inclus, https://www.organedecontrôle.be/files/CON19008_Avis_dOffice_COC_Bodycam_F.PDF.

⁴⁰ Voir notamment F. HENDRICKX, « Privacy en elektronisch toezicht », dans F. HENDRICKX et C. ENGELS (éd.) *Arbeidsrecht*, Deel 2, die Keure 2015, 407-423.

⁴¹ Voir l'article 9 §4 de la CCT n° 68.

⁴² CEDH 17 octobre 2019, López Ribalda c/ Espagne.

Aucun autre moyen ne permettant d'atteindre le même résultat, l'employeur avait encore installé quelques caméras non visibles à l'insu du personnel.

À la lumière de cette jurisprudence, et parce que la CEDH ne se prononce pas explicitement sur ce point, il semble indiqué d'établir une distinction entre les caméras « secrètes » et les caméras « cachées ». Sauf jurisprudence contraire, il est question de caméras « secrètes » lorsque le personnel n'a à aucun moment été informé de la surveillance par caméra exercée sur le lieu de travail. On parle par contre de caméras « cachées » lorsque le personnel est au courant que la surveillance par caméra est ou peut être exercée sur le lieu de travail, mais ignore l'emplacement exact des caméras. Le verdict de la CEDH ne permet pas d'établir de manière incontestable dans quelle mesure l'utilisation de caméras cachées est autorisée.

À la lumière de ce qui précède, l'Organe de contrôle est d'avis qu'il convient en tout état de cause de veiller à une transparence suffisante quant à la surveillance par caméra exercée sur le lieu de travail et, vu l'évaluation de la proportionnalité à l'égard de la protection de la vie privée, quant aux emplacements des caméras et à la portée du champ de surveillance. À l'inverse de la situation qui se présente dans le secteur privé, il faut surtout veiller à ce que la surveillance par caméra à des fins non policières ne se confonde pas à l'utilisation des caméras à des fins policières. Lorsque la hiérarchie de la police dispose d'indications sérieuses de délits commis par le personnel, le trajet pénal est l'option la plus objective et la plus appropriée.

IV. TRANSPARENCE

34. À la lumière du devoir de transparence tel que prévu par le RGPD⁴³ et précisé dans la CCT n° 68, et en partie à la lumière de la jurisprudence susmentionnée de la CEDH du 17 octobre 2019, dont les lignes de force sont exposées ci-après, la hiérarchie de la police doit informer le personnel et les organisations syndicales préalablement à la mise en place de la surveillance par caméra sur le lieu de travail. Cela signifie que le personnel est informé à deux moments distincts : au moment où l'intention de recourir à la surveillance par caméra sur le lieu de travail est manifestée, et au moment où la hiérarchie de la police décide de mettre effectivement en place la surveillance par caméra⁴⁴.

La politique régissant l'utilisation de caméras est élaborée au sein du comité de concertation et arrêtée dans un règlement (ou un ordre de service) régissant la surveillance par caméra sur le lieu de travail. Ce règlement ou ordre de service traite au moins des aspects suivants :

- les finalités précises et distinctes (expliquées) en vue desquelles la surveillance par caméra est mise en place ;

⁴³ Articles 12 et 13 du RGPD.

⁴⁴ Étant entendu que la mise en place effective des caméras doit coïncider avec la décision.

- les endroits où les caméras sont installées et le nombre de caméras (proportionnalité) ;
- la nature de la surveillance par caméra (temporaire, permanente) et la période durant laquelle les caméras fonctionneront (en fonction de leur emplacement) ;
- le fait que les images sont conservées ou non, et le cas échéant pour quelle durée ;
- les implications pour le personnel faisant l'objet de la surveillance ;
- l'utilisation des images (à d'autres fins) ;
- les garanties mises en place pour empêcher une utilisation arbitraire des images ;
- les droits de la personne concernée ;
- le droit de déposer une plainte auprès de l'Organe de contrôle ;
- les éventuels destinataires des images.

Une introduction démocratique et concertée de la surveillance par caméra contribue à créer une large surface portante pour la mise en place effective de la surveillance par caméra sur le lieu de travail.

V. CONSERVATION DES IMAGES

35. Comme nous le disions, l'utilisation de caméras sur le lieu de travail au sein de la GPI ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique, de sorte que les modalités et la durée de conservation des images ne sont pas non plus spécifiquement réglementées. À la lumière de l'article 5, 1^{er} alinéa, e) du RGPD, les images des caméras sont conservées sous une forme permettant d'identifier le personnel pendant une période n'excédant pas le temps nécessaire à la réalisation des finalités en vue desquelles la surveillance par caméra est mise en place. Si les images sont conservées, le responsable du traitement doit fixer la durée de conservation au sein du comité de concertation.

Les modalités de conservation

36. Nous indiquions au point 11 qu'il n'est pas interdit a priori d'utiliser un même système de caméras en vue de plusieurs finalités. Tout comme l'Autorité de protection des données⁴⁵, l'Organe de contrôle estime important, comme exposé plus loin dans le présent avis, que les images soient effectivement collectées d'une manière techniquement distincte et par conséquent reçues et conservées séparément, en vue des finalités respectives, par le responsable du traitement ou par chaque responsable du traitement. De plus, le responsable du traitement doit aussi être à même de traiter les données reçues dans le respect de la loi. Chaque responsable du traitement ne peut donc pas collecter ni conserver davantage de données que celles qui sont pertinentes pour la finalité poursuivie.

⁴⁵ Voir à titre de comparaison la recommandation n° 06/2011 du 6 juin 2011 de l'Autorité de protection des données sur l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux de détention et dans d'autres lieux du commissariat, point 45.

37. Les finalités distinctes en vue desquelles les caméras peuvent être utilisées par la GPI requièrent d'offrir suffisamment de garanties que les images soient enregistrées d'une manière compatible avec les finalités en vue desquelles elles sont traitées. Cela signifie que les images qui sont collectées à des fins de contrôle sur le lieu de travail ne peuvent pas être enregistrées sur le même support que les images opérationnelles, indépendamment du fait qu'elles soient ou non traitées par les mêmes caméras (dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire). Les images doivent par conséquent être enregistrées sur un support techniquement distinct en prenant des mesures de sécurité adéquates à l'égard de l'accès aux images et de leur utilisation à des fins relevant du droit du travail.

La durée de conservation

38. La remarque qui précède a également une incidence sur la fixation de la durée de conservation. La durée de conservation des images des caméras qui sont traitées dans le cadre de la réalisation de finalités opérationnelles est fixée à maximum 12 mois par la LFP. Cependant, il va de soi que ce délai ne peut pas être automatiquement appliqué à la conservation des images des caméras dans le contexte du droit du travail. L'Organe de contrôle est d'avis qu'il convient de raisonner par analogie avec le délai de conservation de base tel que fixé par la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. Ce délai de conservation est de 1 mois et correspond également à la pratique. Passé ce délai, les images doivent être effacées automatiquement. Si toutefois les images apportent la preuve d'un délit, elles pourront être conservées plus longtemps et séparément dans le cadre de la procédure pénale. Il en va de même si elles doivent ou peuvent servir de preuves dans le cadre d'une procédure disciplinaire. La durée de conservation et le fait que les images peuvent, si elles apportent la preuve d'un délit, être conservées séparément en vue de l'enquête pénale ou disciplinaire sont précisés dans le règlement ou l'ordre de service.

VI. DROITS DU PERSONNEL

39. Dans le sillage de la compétence de traitement des données à caractère personnel (images) qui revient à l'employeur, la personne concernée dispose d'un certain nombre de droits de contrôle de principe dont les modalités d'exercice doivent idéalement être explicitées dans le règlement ou l'ordre de service.

40. En vue de l'application de l'article 15 du RGPD, le responsable du traitement doit mettre en place un système permettant aux membres du personnel d'exercer leur droit d'accès. Concrètement, cela signifie que la personne concernée a en principe le droit, sans avoir à se justifier de ce droit d'accès, de savoir si des images la représentant (données à caractère personnel) ont été traitées, et le cas échéant d'accéder aux images et/ou d'en obtenir une copie, sans que cela ne porte préjudice à la protection des données à caractère personnel d'autres membres du personnel ou de tiers. Si le

responsable du traitement dispose des moyens techniques requis, l'accès aux images peut également être organisé sous forme numérique, à condition de prendre les mesures de sécurité requises et appropriées⁴⁶.

41. Lorsqu'il s'avère lors de la consultation des images (par le responsable du traitement) que les données sont erronées ou incomplètes, les données devront être rectifiées ou effacées en prenant toutes les mesures raisonnables⁴⁷. Les données devront en tout état de cause être effacées à l'expiration du délai de conservation d'un mois fixé dans le règlement ou l'ordre de service.

Dans ce contexte, la personne concernée a également le droit de limiter le traitement des données à caractère personnel⁴⁸ lorsque l'exactitude des données à caractère personnel ou la licéité du traitement est contestée par la personne concernée, (et) lorsque la personne concernée s'oppose à l'effacement des données ou souhaite « geler » les données parce qu'elle en a besoin dans le cadre d'une action en justice. Si la surveillance par caméra repose sur l'article 6, 1^{er} alinéa, e) ou f) du RGPD (voir toutefois le dernier alinéa du point 25), la personne concernée pourra également invoquer le droit à la limitation du traitement si elle s'est opposée au traitement de ses données à caractère personnel (images), et ce dans l'attente de la réponse du responsable du traitement. Ce dernier devra, dans cette réponse, motiver les motifs de licéité qui pèsent plus lourd que les motifs invoqués par la personne concernée⁴⁹.

VII. UTILISATION DES IMAGES DES CAMÉRAS À D'AUTRES FINS

42. À ces considérations s'ajoute la question de savoir si les images des caméras qui sont traitées dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire peuvent aussi être utilisées à des fins relevant du droit du travail. Dans ce cas, les images qui ont initialement été traitées à des fins policières sont (également) traitées en vue d'une autre finalité. Deux exemples permettent d'illustrer cette situation. Un commissariat de police recourt à la surveillance par caméra à l'accueil. Comme nous le disions plus haut, cette surveillance relève de l'application de la LFP (police administrative). Un citoyen porte plainte auprès du chef de corps pour avoir été traité de manière non respectueuse, vexante ou agressive par le fonctionnaire de police de service ou le collaborateur CALOG de l'accueil. Toutefois, les faits ne présentent aucun rapport avec un délit. Un autre exemple est celui d'une équipe d'intervention sur la voie publique. Un citoyen prétend avoir vu deux fonctionnaires de police acheter des boissons alcoolisées dans un magasin pour ensuite les consommer à bord du véhicule de police. Le véhicule de police garé devant le magasin est visible sur les images du système

⁴⁶ Considérant 63 du RGPD.

⁴⁷ Article 5, 1^{er} alinéa, d) du RGPD.

⁴⁸ Article 18 du RGPD.

⁴⁹ Considérant 67 du RGPD. Ce considérant présente également des méthodes auxquelles le responsable du traitement peut recourir pour limiter le traitement.

de caméras fixes qui est utilisé par la police dans la rue commerçante de la commune en question⁵⁰. Concrètement, les faits incriminés ont trait à la question de savoir si les fonctionnaires de police respectent les conditions de travail (entre autres les règles de déontologie imposées au personnel de police).

43. Le fait qu'une zone de police ou un service de police n'ait pas prévu de règlement en matière de surveillance par caméra sur le lieu de travail n'implique évidemment pas que des images pouvant apporter la preuve du non-respect des conditions de travail ne puissent pas être utilisées dans le cadre d'une procédure (disciplinaire) relevant du droit du travail. Tout comme l'Autorité de protection des données⁵¹, l'Organe de contrôle est d'avis qu'un collaborateur normalement prudent de la GPI peut (et doit) raisonnablement s'attendre à ce que de telles données puissent également être utilisées à des fins relevant du droit du travail/administratives/disciplinaires. Ce raisonnement vaut aussi à l'inverse lorsqu'un délit commis par le personnel (ou même par un tiers) est constaté au moyen de caméras utilisées à des fins de contrôle sur le lieu de travail.

Cette approche ad hoc ne peut cependant pas servir de prétexte pour omettre d'élaborer une politique transparente au sujet du recours à la surveillance par caméra sur le lieu de travail, ou pour utiliser systématiquement les images à des fins autres que les finalités initiales. Il va donc de soi que les circonstances particulières dans lesquelles les images des caméras peuvent également être utilisées à des fins relevant du droit du travail doivent être précisées dans le règlement ou l'ordre de service régissant la surveillance par caméra, et s'assortir des garanties requises. Il en va de même dans la situation inverse où les images des caméras qui sont en principe utilisées à des fins policières viendraient à apporter la preuve de faits s'apparentant au non-respect des conditions de travail par le personnel de la GPI.

VIII. GESTION SPÉCIFIQUE DES ACCÈS

44. Comme nous le disions plus haut, les images des caméras ne peuvent pas être conservées sur le même support de données dans le cadre du contrôle du respect des conditions de travail et dans le cadre de l'utilisation des caméras à des fins policières. Cet aspect est également à mettre en relation avec la gestion distincte des accès. Les motifs de la consultation des images ne sont en effet pas parallèles. L'accès aux images qui sont traitées dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire répond en effet à un besoin opérationnel impératif, à savoir dans le cadre du maintien de l'ordre public (au sens large) ou d'une enquête préliminaire en matière pénale. Ce n'est pas le cas de l'accès aux images qui sont traitées dans le cadre du contrôle exercé sur le lieu de travail.

⁵⁰ Il est donc question d'une utilisation visible de caméras telle que visée aux articles 25/2 et suivants de la LFP.

⁵¹ Bien que dans un autre contexte, voir l'avis n° 21/2008 du 11 juin 2008 de l'Autorité de protection des données relatif à la possibilité d'utilisation par un employeur de l'administration publique dans le cadre d'une procédure disciplinaire de documents découverts par la police sur l'ordinateur professionnel d'un agent.

Les profils d'utilisateurs attribués de manière nominative ne peuvent dès lors pas être calqués exactement sur les profils attribués pour l'accès aux banques de données opérationnelles. Les personnes ayant accès à la BNG n'ont pas nécessairement accès au support de données contenant les images des caméras qui ont été/sont traitées dans le cadre de la surveillance (du respect) des conditions de travail. Il convient donc d'explicitier et de reprendre dans le règlement ou l'ordre de service les mesures organisationnelles et techniques spécifiques requises pour la surveillance des utilisateurs (privilégiés). L'accès aux images des caméras doit dans ce contexte reposer sur une authentification forte s'assortissant d'une obligation de préciser le motif de l'accès et de la tenue d'un fichier journal. On évite ainsi – ou du moins on crée la possibilité de tracer – l'accès aux images de la banque de données (non opérationnelle) sans motif légitime et pertinent.

IX. ANALYSE D'IMPACT RELATIVE À LA PROTECTION DES DONNÉES (AIPD) ET REGISTRE DES ACTIVITÉS DE TRAITEMENT

Réalisation d'une AIPD

45. Vu l'impact de la surveillance par caméra sur les droits et libertés du personnel (et potentiellement de tiers), le responsable du traitement doit, préalablement à l'introduction d'une surveillance par caméra, réaliser conformément à l'article 35 du RGPD une AIPD (*DPIA* en anglais)⁵² dans laquelle l'impact sur la protection des données à caractère personnel est identifié et évalué. Le traitement de données à caractère personnel projeté y est évalué en fonction de la législation applicable, des risques qu'il comporte pour les droits et libertés des personnes physiques et des possibilités d'y remédier. Cette analyse décrit en particulier les risques (aggravés) découlant ou susceptibles de découler du concours de plusieurs activités de traitement tel qu'exposé plus haut. Les risques inhérents au concours potentiel de la gestion des accès et des utilisateurs sont ainsi également mis spécifiquement en lumière.

Consignation dans le registre des activités de traitement

46. La surveillance par caméra sur le lieu de travail doit être consignée dans le registre des activités de traitement visé à l'article 145 de la LPI, lequel doit être tenu à la disposition de l'Organe de contrôle⁵³. Par souci d'exhaustivité, nous faisons remarquer que la surveillance par caméra à des fins de contrôle sur le lieu de travail ne vise aucune finalité policière, de sorte que l'article 25/8, 1^{er} et 2^e alinéas de la LFP, selon lequel toutes les utilisations de caméras doivent être tenues à jour auprès du service de police concerné et consignées dans le registre national reprenant la géolocalisation de toutes les caméras fixes utilisées par les services de police (« CAMELIA »), ne trouve pas application.

⁵² Analyse d'impact relative à la protection des données.

⁵³ Article 30, 4^e alinéa du RGPD.

X. CONCLUSION

47. Pour résumer, nous pouvons donc tirer les conclusions et formuler les recommandations suivantes :

- Les images des caméras peuvent être collectées et conservées à plusieurs fins par un seul système de caméras. Cependant, la surveillance par caméra exercée sur le lieu de travail n'est pas opposable à des tiers. Cette surveillance par caméra est régie par les dispositions de la LFP.
- Pour la protection des biens et des membres du personnel de la GPI à l'égard de tiers, c'est l'utilisation de caméras telle que régie par la LFP qui s'applique.
- Les finalités de la surveillance par caméra sur le lieu de travail doivent être décrites de manière claire et spécifique. Le risque de concours avec des finalités policières n'est pas des moindres. L'utilisation des images des caméras à des fins ne relevant pas du droit du travail n'est pas nécessairement disproportionnée, mais doit être explicitée de manière transparente.
- L'introduction de la surveillance par caméra sur le lieu de travail peut reposer à titre principal sur l'article 6, 1^{er} alinéa, c) ou à titre subsidiaire sur l'article 6, 1^{er} alinéa, e) du RGPD, à lire conjointement avec les articles 44 et 99 de la LPI, l'article 6 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police et l'article 2, 3^o de l'arrêté royal du 8 février 2001 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, lequel a trait aux droits et devoirs des membres du personnel.
- Lorsque l'on envisage de recourir à la surveillance par caméra, le comité de concertation examine à quels endroits l'utilisation de caméras est efficiente et efficace, si l'enregistrement d'images dans ce contexte porte atteinte à la vie privée du personnel et, dans l'affirmative, quelles mesures doivent et peuvent raisonnablement être prises pour limiter ou éviter l'ingérence. Le recours à la surveillance par caméra est toutefois disproportionné aux endroits où l'intérêt de la vie privée du personnel pèse indiscutablement plus lourd, comme les toilettes, les douches ou les lieux destinés à prendre une pause (déjeuner).
- Il est en principe excessif de visualiser sans interruption des images de surveillance en temps réel, à moins que des circonstances particulières ne le justifient. Les applications audio ne

sont pas non plus autorisées dans le cadre de la surveillance par caméra sur le lieu de travail lorsqu'il n'est pas question de contacts avec le citoyen.

- Bien que la jurisprudence n'exclue pas a priori l'utilisation de caméras secrètes ou cachées à des fins de surveillance, il convient de veiller à une transparence suffisante quant à la surveillance par caméra exercée et aux emplacements exacts des caméras. Lorsque la hiérarchie de la police dispose d'indications sérieuses de délits commis par le personnel, le trajet pénal est l'option la plus objective et la plus appropriée.
- L'utilisation de caméras sur le lieu de travail est décrite sous la forme d'un règlement ou d'un ordre de service en concertation avec et sur avis des organisations syndicales, de manière à informer les membres du personnel de tous les aspects de la surveillance par caméra. Le règlement ou l'ordre de service consacre une attention spécifique à la nature et au type de la surveillance par caméra, au caractère permanent ou non de la surveillance, à la durée de conservation des images, à l'utilisation ultérieure des images des caméras à des fins autres que les finalités initiales, aux implications de la constatation d'un non-respect des conditions de travail, aux droits du personnel de police et à la gestion des accès et des utilisateurs.
- Les images doivent être enregistrées sur un support de données techniquement distinct en prenant des mesures de sécurité adéquates à l'égard de l'accès aux images et de leur utilisation à des fins relevant du droit du travail. L'Organe de contrôle est d'avis qu'une durée de conservation de 1 mois suffit.
- Une AIPD doit être réalisée préalablement à la mise en place de la surveillance par caméra sur le lieu de travail. À côté de cela, cette forme de surveillance par caméra doit être consignée dans le registre des activités de traitement.

Par ces motifs,

L'Organe de contrôle de l'information policière,

Notifie conformément aux articles 236, §2, premier alinéa et 237 de la LPD le présent avis d'office :

au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ;

au Ministre de la Justice ;

au Commissaire général de la police fédérale ;
au président de la Commission permanente de la police locale.

Avis d'initiative et recommandations approuvés par l'Organe de contrôle de l'information policière le
17 août 2020

Pour l'Organe de contrôle,
Le président,
(signé) Philippe ARNOULD