



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Avis COC-DPA-A n° 001/2018 du 26 septembre 2018

Objet : demande d'avis relatif au projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 25/3, § 1^{er}, 2^o, b de la loi sur la fonction de police

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après "le COC" ou "l'Organe de contrôle") ;

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. du 5 septembre 2018, ci-après "la LPD"), en particulier l'article 59, § 1^{er}, 2^e alinéa, l'article 71 et le titre VII, en particulier l'article 236 ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier l'article 4, § 2, 3^e alinéa ;

Vu la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après "la LFP"), en particulier l'article 44/6 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jambon, Vice-premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 10 août 2018 adressée à l'Autorité de protection des données (ci-après "l'APD") en vertu de la LPD susmentionnée, sur un "*projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 25/3, § 1^{er}, 2^o, b de la loi sur la fonction de police*", ci-après "le projet" ;

Vu la demande du Président de l'APD du 23 août 2018 d'émettre un avis concernant le projet, étant donné les compétences de l'Organe de contrôle en vertu des dispositions susmentionnées de la LPD ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre de l'Organe de contrôle ;

Émet, le 26 septembre 2018, l'avis suivant :

I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle

À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a profondément modifié les tâches et les missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, § 2, troisième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* dispose que pour les 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

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 ("Directive police-justice").

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 également compétent lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socio-économiques ou de traitements de ressources humaines.

L'Organe de contrôle doit être consulté dans le cadre de la préparation d'une législation ou d'une mesure réglementaire liée au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir l'article 236, § 2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police et Justice). Dans ce cadre, l'Organe de contrôle a pour mission d'examiner si l'activité de traitement envisagée par les services de police est conforme aux dispositions des Titres 1^{er} (pour les traitements non opérationnels) et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD.³

En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou de police judiciaire, l'Organe de contrôle émet un 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 question relative à la gestion de l'information policière, telle que régie dans la section 12 du chapitre 4 de la loi sur la fonction de police.⁴

Enfin, à l'égard des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et de l'Unité d'information des passagers visée au chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, l'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD, 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 de toute autre mission qui lui est confiée par ou en vertu d'autres lois.⁵

À cet égard, l'Organe de contrôle demande que son avis soit mentionné au début du projet d'arrêté.

II. Objet de la demande

1. La demande d'avis est liée à la loi du 21 mars 2018⁶ élaborant un règlement distinct pour l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative. Suite à cela, l'utilisation de caméras par la police a été retirée de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et a ensuite été régie dans la LFP.

2. L'article 25/3 de la LFP fixe les conditions pour l'utilisation visible de caméras en fonction de la nature du lieu où la surveillance par caméras est effectuée. En fonction du lieu, la police peut faire usage de caméras mobiles, fixes et fixes temporaires et ce selon que la police est ou non elle-même gestionnaire du lieu.

³ Article 59, § 1, 2^o, deuxième alinéa de la LPD.

⁴ Article 236, § 1 de la LPD.

⁵ Article 236 et 3, § 3 de la LPD.

⁶ 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.

Les lieux dont la police n'est pas gestionnaire où l'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires par la police est autorisée sont partiellement définis nominativement à l'article 25/3, 2°, b de la LFP. Il s'agit des aéroports, des installations portuaires visées à l'article 5, 6°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime et des stations de transport public. " La même disposition prévoit aussi l'utilisation de caméras dans des lieux qui, en raison de leur nature, sont sujets à un risque particulier pour la sécurité. " Ces lieux doivent être désignés dans un arrêté d'exécution. L'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires est liée à l'accord du gestionnaire du lieu.

3. Concrètement, il s'agit donc de lieux dont les services de police ne sont pas gestionnaires mais peuvent néanmoins prendre la décision d'utiliser eux-mêmes des caméras dans les lieux désignés dans le projet. Il s'agit donc d'un réseau caméras qui est géré par les services de police et dans le cadre duquel des données à caractère personnel sont traitées pour lesquelles ils sont les responsables du traitement.

4. En vertu de l'article 25/3, § 1^{er}, 2°, b de la LFP, l'arrêté d'exécution doit être soumis pour avis à l'autorité de contrôle compétente pour le traitement de données à caractère personnel, en l'occurrence l'Organe de contrôle.

III. Examen du projet

a. Remarque générale

5. L'article 1^{er}, 1° du projet vise " *les lieux où sont organisés des événements de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, commerciale ou sportive*" qui sont "*considérés comme des grands rassemblements au sens de l'article 22 de la loi sur la fonction de police*". L'Exposé des motifs de la loi du 21 mars 2018 réfère à la gestion des foules ("crowdmanagement").⁷

L'article 1, 1° du projet exige qu'une décision de la police d'utiliser des caméras fixes temporaires soit basée sur une analyse du risque qui démontre que l'événement présente un risque particulier pour la sécurité publique. La conclusion de l'analyse du risque doit au moins s'appuyer sur le contexte général et spécifique de sécurité, compte tenu de l'objet ou du contexte de l'événement et de la circonstance que des incidents ayant nécessité une intervention de police administrative se soient produits par le passé lors d'événements de même nature. Lors de l'analyse du risque, il est notamment tenu compte de l'impact de l'utilisation de caméras sur la vie privée⁸, ce qui est d'ailleurs déjà prévu à l'article 25/4, § 2, 2^e alinéa de la LFP, qui prescrit que "*Cette demande (c.-à-d. la demande du conseil communal ou du Ministre de l'Intérieur) tient compte d'une analyse d'impact et de risques au niveau de la protection de la vie privée et au niveau opérationnel, notamment quant aux catégories de données à caractère personnel traitées, à la proportionnalité des moyens mis en œuvre, aux objectifs opérationnels à atteindre et à la durée de conservation des données nécessaire pour atteindre ces objectifs.*".

6. Par ailleurs, l'article 1^{er}, 2° du projet mentionne également les cours et tribunaux ainsi que les autres lieux où se déroule un procès. Pour ces lieux, la condition qu'une analyse du risque démontre que le procès présente un risque de sécurité particulier pour la sécurité publique s'applique également. Dans ce contexte, on examine notamment la nature du procès, la nature des faits sur lesquels le juge doit se prononcer et le nombre de personnes qui assistent au procès.

⁷ Exposé des motifs, DOC 54-2855/001, p. 17.

⁸ Rapport p. 2

D'après le rapport au Roi du projet, il s'agit de tous les lieux qui "ont un rapport" avec le procès. La surveillance par caméras n'est donc pas limitée au tribunal même⁹. Pour utiliser des caméras dans ces lieux, la police doit également obtenir l'accord du gestionnaire (article 2 du projet).

7. Le rapport du projet souligne que l'utilisation de caméras doit être conforme aux principes de légitimité, d'opportunité, de subsidiarité et de proportionnalité. Cela signifie que l'utilisation de caméras aux endroits indiqués aux articles 1^{er} et 2 du projet ne peut avoir lieu que sur la base d'une analyse au cas par cas, à la lumière du risque constaté et pour autant qu'aucun autre moyen de contrôle moins intrusif ne soit disponible.¹⁰

8. D'après l'article 2 du projet, lors de la décision d'utiliser des caméras, en plus d'être sollicité pour son accord, le gestionnaire des lieux désignés est aussi impliqué dans la concertation avec les autorités policières et les services de police concernés.

9. L'Organe de contrôle constate que, bien que l'article 25/3, § 1^{er}, 2°, b de la LFP prévoit l'utilisation de **caméras fixes et de caméras fixes temporaires**, le projet limite le type de caméras à des caméras fixes **temporaires**. L'Organe de contrôle suppose que le choix d'utiliser uniquement des caméras fixes temporaires se base sur le fait qu'un événement ou un procès est en principe de nature temporaire. En effet, dans la droite ligne de l'article 25/2, 2° de la LFP, l'article 3 du projet dispose que l'utilisation de caméras est limitée à la durée de la mission de police administrative.¹¹

10. L'Organe de contrôle a conscience qu'en fonction de l'objet, du moment, du lieu et du contexte, les lieux désignés dans le projet peuvent présenter des risques particuliers pour la sécurité publique qui, outre la présence de la police et d'autres mesures de sécurité, peuvent justifier l'utilisation de caméras. À cet égard, la réalisation préalable de l'analyse d'impact et du risque constitue une condition essentielle.

11. L'Organe de contrôle comprend la finalité des garanties intégrées en matière d'analyse de l'impact et du risque, associées à la concertation entre la police, l'autorité de police administrative compétente et le gestionnaire du lieu, en ce sens que cela prévient l'exercice *par définition* d'un contrôle par caméras dans les lieux désignés dans le projet au simple motif que ces lieux sont potentiellement exposés à des risques de sécurité particuliers.

12. L'Organe de contrôle constate également que la surveillance par caméras d'événements mentionnés dans le projet peut aussi être effectuée sur la base de l'article 6 de la Loi caméras du 21 mars 2007 en vue de leur déroulement dans de bonnes conditions de sécurité¹². Tout comme c'est le cas dans le présent projet, il s'agit de lieux fermés accessibles au public dont la police n'est pas gestionnaire.

À cet égard, l'Organe de contrôle constate que la conservation des images dans le cadre de l'article 6 de la Loi caméras et de l'article 25/3 de la LFP est soumise à différents délais. La question se pose de savoir si cette constatation, en l'espèce, a un poids particulier.

b. Le rapport entre l'article 6 de la Loi caméras et l'article 25/3 de la LFP

13. Dans l'avis n° 50/2016 du 21 septembre 2016, point 8 de l'APD (l'Autorité de protection des données, successeur en droit de la Commission de la protection de la vie privée), l'on s'interroge sur

⁹ Rapport p. 5

¹⁰ Rapport p. 3 Le rapport renvoie à titre complémentaire à différentes circulaires servant (pouvant servir) de cadre de référence pour la réalisation d'une analyse du risque.

¹¹ L'article 25/2, § 1, 2° de la LFP définit la caméra fixe temporaire comme la caméra fixée pour un temps limité dans un lieu.

¹² Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

le rapport entre l'article 9 de la Loi caméras, qui permet à la police de consulter en temps réel des images de lieux fermés accessibles au public et l'utilisation de caméras par la police dans des lieux accessibles au public telle que régie à l'article 25/3 de la LFP.

Bien que cette question ait été posée dans l'optique que le gestionnaire du lieu ne peut pas être contraint à transférer les images en temps réel à la police, la question est également importante lors de l'examen du présent projet.

14. L'article 6 de la Loi caméras régit l'utilisation de caméras dans des lieux fermés accessibles au public, tels que des événements, dont les gestionnaires sont (peuvent être) des particuliers, des associations ou même des communes. L'article 6, § 3, troisième alinéa de la Loi caméras prévoit aussi la possibilité de désigner par arrêté royal les lieux qui par leur nature représentent un risque particulier pour la sécurité. En vertu de l'article 9, troisième alinéa de la même loi, la police peut recevoir du gestionnaire des images (de l'événement) en temps réel.

15. L'Organe de contrôle estime qu'il ne faut pas exclure et qu'il arrivera même fréquemment dans la pratique que les lieux dans le présent Projet correspondent avec les lieux fermés accessibles au public de l'article 6, *juncto* 9, troisième alinéa, 3°, a de la Loi caméras.

16. Dans l'avis n° 53/2017 du 20 septembre 2017¹³ et à l'audience du 5 mars 2018¹⁴ concernant le projet de loi relatif à la loi du 21 mars 2018, l'APD a exprimé son inquiétude à propos de la constatation selon laquelle les données collectées (massivement) par des systèmes de caméras ANPR peuvent être conservées pendant un an.

Ce délai de conservation est lié à la création de banques de données techniques, tant par la police locale que fédérale, pour des données ANPR et le couplage avec d'autres banques de données¹⁵, ayant de ce fait un impact non négligeable sur la vie privée de la personne concernée.

L'Organe de contrôle partage cette inquiétude et voit un motif supplémentaire au regard du présent projet.

17. L'utilisation de caméras dans les lieux désignés dans le présent projet concerne un traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'application de la LFP. Alors que l'article 6 de la Loi caméras prévoit un délai de conservation de 1 à 3 mois maximum (pour les lieux présentant un risque de sécurité particulier), le délai de conservation des images caméras dans le cadre de missions policières est fixé à maximum un an (article 25/6 de la LFP). Ce délai de conservation est donc au moins trois fois supérieur au délai de conservation maximum prévu dans la Loi caméras.

18. Le choix de recourir à la surveillance par caméras en vertu de la Loi caméras ou de la LFP a donc des conséquences pour la protection des droits et des libertés de la personne concernée. L'Organe de contrôle recommande dès lors que les recommandations suivantes soient prises en considération.

c. Recommandation

19. Comme souligné dans le commentaire de la loi du 21 mars 2018, " *Le but n'est pas de permettre aux services de police d'avoir, en tout temps, accès en temps réel à toutes les images des caméras de*

¹³ Point 8.

¹⁴ Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique *Doc. parl. Chambre* 2017-2018, 54-2855/004, 6.

¹⁵ Voir les articles 44/2, § 3, LFP, 44/4, § 4 et 44/11/3decies LFP.

surveillance de tous les lieux fermés accessibles au public. Cela n'est ni envisageable dans la pratique, ni défendable dans un état de droit. ¹⁶

20. À la lumière du principe de subsidiarité, il est recommandé que lors de la décision d'utiliser des caméras, dans le cadre de la concertation entre tous les acteurs décrite à l'article 2 du projet, et également sur la base de l'analyse du risque susmentionnée, le service de police motive et justifie pourquoi l'utilisation de caméras dans les lieux désignés dans le projet ne peut pas intervenir avant tout en application de l'article 9, troisième alinéa de la Loi caméras en utilisant des caméras appartenant au gestionnaire du lieu. Aussi au niveau de l'efficacité / rentabilité, cet exercice paraît plus qu'utile.

L'article 1^{er} du projet laisse une marge pour cette condition complémentaire, vu que les critères ne sont pas énumérés de manière exhaustive. La réflexion pourrait au moins être effectuée dans le cadre de l'analyse d'impact et du risque susmentionnée.

21. L'Organe de contrôle suppose quoi qu'il en soit qu'en cas de transmission des images du responsable du traitement à un central policier ou à un centre de commandement policier, les dispositions de la LFP en matière d'utilisation visible de caméras s'appliquent intégralement, que les images susmentionnées soient conservées / enregistrées auprès de la police ou uniquement visionnées en temps réel.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

demande de tenir compte des remarques susmentionnées et de donner suite à la recommandation formulée aux points 19 et 20.

Avis approuvé en séance plénière de l'Organe de contrôle de l'information policière du 26 septembre 2018.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD

¹⁶ Exposé des motifs, DOC 54-2855/001, p. 93.