



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Avis COC-DPA-A n° 004/2018 du 26 septembre 2018

Objet : demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services 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 7, 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, troisième 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 de Monsieur Jambon, Vice-premier ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, reçue par l'Autorité de protection des données (ci-après "l'APD") le 23 juillet 2018, en vertu de la LPD précitée, concernant un "*projet d'arrêté royal déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police*", ci-après "le projet" ;

Vu la demande du Président de l'APD du 13 septembre 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 Koen Gorissen, 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, quatrième 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° 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 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 article 236, § 2 de la LPD, article 36.4 du RGPD et article 28.2 de la Directive Police-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 LPD³.

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 de mentionner son avis dans l'en-tête du projet d'arrêté.

II. Objet de la demande

1. Bien que le projet concerne l'exécution de certaines dispositions de la loi du 21 mars 2007 *régissant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*, ci-après "la loi caméras", le projet régit également l'accès en temps réel aux images par les services de police dans le cadre de leurs missions

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 la "Directive Police et Justice").

³ Article 59, § 1^{er}, deuxième alinéa de la LPD.

⁴ Article 236, § 1^{er} de la LPD.

⁵ Article 236, § 3 de la LPD.

de police administrative. À cet égard, comme cela a été signalé ci-dessus, l'Organe de contrôle est compétent pour émettre un avis sur cette partie du projet.

Pour le cadre général, le contexte et les finalités des autres articles du projet, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis susmentionné de l'Autorité de protection des données.

2. L'avis de l'Organe de contrôle se limite à l'article 4 du projet qui exécute l'article 9, troisième alinéa, 3°, a, de la loi caméras concernant l'accès en temps réel par la police aux images des caméras de surveillance à des endroits qui, par leur nature, sont désignés dans le projet comme des lieux soumis à des risque particuliers.

III. Examen du Projet

a. Remarque générale

3. Le Chapitre 4 du projet est intitulé "*TRANSMISSION EN TEMPS RÉEL DES IMAGES AUX SERVICES DE POLICE*".

L'article 4 du projet désigne les lieux qui, par leur nature, peuvent être soumis à un risque particulier pour la sécurité. Le projet énonce quatre lieux :

- les aéroports ouverts au trafic commercial ;
- les institutions internationales ou ambassades déterminées par le Roi en exécution de l'article 137 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ;
- les installations portuaires visées à l'article 5, 6° et 7° de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime ;
- et, enfin, les lieux où sont organisés des événements de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, commerciale ou sportive, considérés comme des grands rassemblements au sens de l'article 22 de la LFP.

4. La police n'a accès aux images de ces événements que si les quatre conditions cumulatives suivantes sont respectées :

- sur la base d'une convention entre le responsable du traitement et le service de police ;
- pour la durée de l'événement ;
- après une analyse de risques effectuée par l'organisateur de l'événement, devant démontrer que les mesures de précaution et de sécurité prises ne sont pas suffisantes de sorte qu'un accès en temps réel des services de police se justifie ;
- l'accès en temps réel se fait dans le cadre des missions de police administrative. Avant la mise en place de l'accès aux images, la police doit réaliser une analyse d'impact et de risques au niveau de la protection de la vie privée et au niveau opérationnel.

5. La loi du 21 mars 2018⁶ a modifié l'article 9 de la loi caméras en ce sens qu'il n'y a pas qu'une simple possibilité de transmettre les images à la police lorsque le responsable du traitement (organisateur) a constaté des infractions ou des incivilités. Désormais, la police peut aussi avoir accès aux images en

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* (loi du 21 mars 2018).

temps réel. La police peut ainsi agir préventivement ou intervenir immédiatement en cas d'infractions, de perturbation de l'ordre public ou d'incivilités, autrement dit exercer ses missions de police administrative.

Dans l'avis 001/2018 du 18 septembre 2018 de l'Organe de contrôle, on fait remarquer qu'il n'est pas exclu que les lieux repris dans le projet d'arrêté royal exécutant l'article 25/3, § 1, 2°, b de la LFP (voir le projet d'article 1, 1°) soient également repris dans le présent projet. L'Organe de contrôle constate en effet à présent que les lieux désignés à l'article 4 du présent projet sont les mêmes lieux que ceux qui ont été désignés à l'article 25/3, § 1, 2°, b de la LFP et, en ce qui concerne les événements, dans le projet d'arrêté royal exécutant l'article 25/3, § 1, 2°, b de la LFP, plus précisément le projet d'article 1, 1° (voir l'avis 001/2018).

5. L'Organe de contrôle n'a en soi pas d'objection à l'égard des lieux désignés et des garanties reprises à l'article 4 du projet. Il comprend que l'accès aux images de ces lieux dans le cadre de l'application de la loi caméras peut aussi se justifier en vue de maintenir et de rétablir l'ordre public et la sécurité. Dans cette optique, il est même logique que les lieux désignés à l'article 4 du projet soient les mêmes que les lieux désignés à l'article 25/3, § 1, 2°, b de la LFP et dans le projet précité qui exécute cette dernière disposition.

b. Remarques spécifiques : champ d'application

6. Dans l'avis 17/2012 du 10 mai 2012 de l'Autorité de protection des données (successeur en droit de la Commission de la protection de la vie privée), on remarque que lorsque la police observe des images en temps réel, elle agit en vertu de la LFP. L'accès aux images en temps réel constitue donc une activité de traitement dans le cadre de missions de police administrative et judiciaire. Le visionnage d'images par la police peut dès lors constituer une activité de traitement policier pour laquelle la police est considérée comme responsable du traitement.

7. À cet égard, l'article 25/1, § 2 de la LFP est une disposition charnière. "*Les dispositions de la présente section sont applicables aux services de police lorsqu'ils ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables du traitement, en application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ou d'autres lois, si cet accès implique un enregistrement des images au sein des services de police mêmes*"⁷.

Il ressort des travaux parlementaires de la loi du 21 mars 2018 que le terme "enregistrement" ne doit pas être interprété de manière restrictive. Une distinction est faite entre la situation où la police peut visionner les images dans les locaux de l'organisateur de l'événement ou, via un lien technique, dans les locaux de la police⁸. Cela signifie que lorsque la police a la possibilité d'enregistrer et de conserver les images à la police, la LFP est d'application⁹.

8. Comme remarqué dans l'avis 001/2018 du 18 septembre 2018, l'Organe de contrôle part de ce principe que dans le cas où les images sont transmises depuis le responsable du traitement vers un dispatching policier ou un centre de commandement policier, les dispositions de la LFP relatives à une utilisation visible de caméras s'appliquent intégralement, peu importe si les images sont visionnées en temps réel.

⁷ [Soulignement propre].

⁸ Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. Parl. Chambre* 2017-2018, 54-2855/003, 11.

⁹ Exposé des motifs, DOC 54-2855/001, p. 10 et 16.

9. L'Organe de contrôle constate par ailleurs qu'à première vue, l'article 4 du projet dépasse sa compétence d'autorisation, ou du moins crée une certaine incertitude et une confusion. Dans le Rapport au Roi de l'article 4 du projet, on précise notamment ce qui suit : "*Le fait de viser ce genre d'événement dans l'article 4 du présent arrêté permet aux services de police d'être présents, aux côtés des agents de gardiennage, dans le poste de visionnage des images des caméras de l'organisateur, ou d'avoir une liaison directe avec ces caméras depuis les locaux des services de police*".¹⁰

Le champ d'application de l'article 9 de la loi caméras est toutefois limité au cas où les images sont simplement visionnées par la police en temps réel via les caméras de l'organisateur. Dès qu'une "liaison" (cf. les termes employés dans le Rapport au Roi) avec les images des caméras est établie pour la police, lui permettant de visionner les images en temps réel, c'est toutefois la LFP qui est d'application. L'article 4 du projet semble toutefois viser à présent les deux situations : le simple visionnage en temps réel des images chez l'organisateur (application de la loi caméras) ainsi que l'établissement d'une liaison directe pour la police afin que ces images puissent être visionnées en temps réel dans les locaux de la police (application de la LFP). La description dans le Rapport au Roi ("liaison") n'est donc pas correcte, ou prête du moins à confusion. Le projet exécute uniquement l'article 9, 3^e alinéa, 3^o, a) et pas l'art. 25/3, § 1, 2^o, b). Les termes du Rapport au Roi sont donc source de confusion. Il appartient à l'auteur du projet de clarifier la situation.

c. Droits de la personne concernée

10. Dans l'avis 001/2018 du 26 septembre 2018, l'Organe de contrôle attire l'attention sur le fait que le traitement d'images en vertu de la loi caméras ou de la LFP a des conséquences pour la protection des droits et libertés de la personne concernée.

En premier lieu, l'application de l'une ou l'autre loi a des conséquences sur les délais de conservation des images. Alors que la loi caméras prévoit un délai de conservation de trois mois maximum, il s'agit de 12 mois lorsque les images sont enregistrées par la police. En deuxième lieu, on note une différence en ce qui concerne le droit d'accès/de consultation des images. Alors que si on applique la loi caméras, il y a un droit de principe d'accès/de consultation des images (cf. art. 12 de la loi caméras), ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les traitements d'images par la police dans le cadre de des missions de police (administrative). L'article 42 de la LPD prévoit en effet la possibilité d'accès indirect aux données à caractère personnel (images) qui sont traitées par les services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire.

Vu la complexité de la législation en la matière, il faut admettre que pour le citoyen, il est difficile, voire impossible, de déterminer quelle législation s'applique lorsqu'il participe par exemple à un événement déterminé, même si la présence de la police est clairement visible ou de notoriété publique. L'application combinée de l'article 12 de la loi caméras et/ou de l'article 42 de la LPD n'est pas simple et l'on se demande quel article s'applique dans l'hypothèse visée au chapitre 4 du projet d'arrêté (en d'autres termes, le transfert en temps réel des images d'un responsable du traitement à la police).

L'Organe de contrôle part du principe que c'est en principe l'accès direct de l'article 12 de la loi caméras qui s'applique. Ce n'est que sur motivation du responsable du traitement et de la police que l'article 12 de la loi caméras cède sa place à l'application des règles de l'accès indirect de l'article 42 de la LPD. Cette motivation peut être la présence d'incidents pour lesquels une intervention policière était nécessaire de sorte que les images acquièrent le "statut" d'images policières et que la ratio legis de l'accès indirect doit être suivie.

¹⁰ Rapport du projet, p. 10. Soulignement propre.

11. Sans porter préjudice aux remarques qui précèdent au point 9, l'Organe de contrôle estime que dans la convention entre le responsable du traitement et la police, il faut détailler clairement la manière (transfert en temps réel ou liaison technique dans le cadre de laquelle les images sont envoyées/visionnées dans un centre policier/centre opérationnel) dont le service de police concerné a "accès" en temps réel aux images du responsable du traitement, conformément à l'application de l'article 9, troisième alinéa, 3°, a de la loi caméras.

Étant donné qu'en vertu de l'article 244, § 1 de la LPD, l'Organe de contrôle a accès à toutes les informations et données des services de police, cette convention doit être tenue à la disposition de l'Organe de contrôle.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

demande qu'il soit tenu compte des remarques précitées et de donner suite à la recommandation reprise aux points 9 et 11.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 26 septembre 2018.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD

Philippe Arnoult

F. SCHUERMANS

Franck