



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DD260033		17.09.2026

Objet : Avis d'initiative concernant la circulaire SPV08 du 14 avril 2026 relative aux possibilités de recours à des entreprises de sécurité privée par les services de police ou en remplacement de missions assurées par la 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 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la LFP').

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après 'la LPI').

Vu l'article 236 §2, 1^{er} alinéa de la LPD en vertu duquel l'Organe de contrôle émet des avis d'initiative.

Vu l'article 237, alinéas 2 à 4 inclus de la LPD.

Vu la circulaire SPV08 du 14 avril 2026 « *relative aux possibilités de recours à des entreprises de sécurité privée par les services de police ou en remplacement de missions assurées par la police* », publiée au Moniteur belge le 28.04.2026.

Vu le rapport de Monsieur Ronny Saelens, membre-conseiller à l'Organe de contrôle.

Émet, le 17 septembre 2026, l'avis suivant.

I. Objet et antécédents

1. Le présent avis d'initiative a trait à la circulaire SPV08 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 14 avril 2026 « *relative aux possibilités de recours à des entreprises de sécurité privée par les services de police ou en remplacement de missions assurées par la police* », qui a été publiée au Moniteur belge le 24 avril 2026 (ci-après 'la circulaire').

2. La circulaire décrit les possibilités qu'ont les **services de police** de faire accomplir par des agents de gardiennage certaines missions qui sont actuellement exercées par les services de police. Dans ce contexte, la circulaire a pour objectif « *de clarifier le cadre juridique et de donner aux services de police un aperçu des possibilités de faire appel, dans ce cadre, à des entreprises de gardiennage autorisées* » (voir « 1. Introduction »).

3. Comme nous le disions, la circulaire a été diffusée par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Premier constat marquant : il n'est pas possible d'établir clairement en vertu de quelle compétence de tutelle la circulaire a été élaborée et diffusée.

4. Vu la référence qui lui a été attribuée ('SPV'), la circulaire semble émaner du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en sa qualité de ministre de tutelle et de ministre matériellement compétent pour (la réglementation et le cadre juridique du) le secteur de la sécurité privée, qui relève de la compétence du SPF Intérieur. Se pose alors la question de savoir si la circulaire peut dans ce cas avoir pour objectif « *de clarifier le cadre juridique et de donner aux services de police un aperçu des possibilités de faire appel, dans ce cadre, à des entreprises de gardiennage autorisées* » (voir « 1. Introduction »). Vue sous cet angle, la circulaire s'adresse en effet à titre principal aux services de police. Or, cette compétence est réservée au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en sa qualité de ministre de tutelle de la police fédérale et de ministre compétent *ratione materiae* pour la police intégrée (GPI) (conjointement ou non avec le ministre de la Justice), ce qui signifie que la circulaire devrait revêtir le caractère d'une circulaire 'GPI' ou d'une directive 'MFO'¹.

D'un autre côté, la circulaire semble émaner du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en sa qualité de ministre compétent *ratione materiae* pour le secteur de la sécurité privée puisqu'on peut lire plus loin dans l'introduction de la circulaire : « *L'objectif de la présente circulaire est, indépendamment de tout débat sur les missions de la police et sans porter atteinte aux compétences des services de police, de fournir un aperçu **non exhaustif** des services de gardiennage² qui, **dans le cadre de la LSP**, peuvent être fournis aux services de police.* ». Si l'on considère cette formulation, la circulaire s'adresse à titre principal au secteur du gardiennage. On peut dès lors se demander si cette circulaire émane bien (exclusivement ?) du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en sa qualité de ministre compétent *ratione materiae* pour le secteur de la sécurité privée et s'adresse donc juridiquement au secteur de

¹ Articles 61 et 62 de la LPI.

² Soulignement du COC.

la sécurité privée. On est donc ici en présence d'une ambiguïté : strictement parlant, une circulaire 'SPV' ne semble pas s'adresser aux services de police, lesquels ne doivent donc pas en tenir compte, alors que cette circulaire-ci semble bel et bien, *de facto* et *de jure*, s'adresser à titre principal à la police fédérale et à la police locale.

De même, la circulaire ne fait mention d'aucun fondement juridique en vertu duquel elle aurait été adoptée, et elle ne semble en tout état de cause pas être de nature réglementaire, ce qui en fait un document non contraignant dont l'application serait donc entièrement facultative.

5. La délégation (le *outsourcing*) de missions policières au secteur du gardiennage dans le cadre de l'exercice de compétences de police administrative et judiciaire a déjà fait l'objet de 2 rapports de contrôle de l'Organe de contrôle ainsi que d'un avis relatif à une proposition de loi³ :

- 2023 : *Rapport de contrôle de l'Organe de contrôle de l'information policière concernant l'affectation, par une zone de police de Flandre occidentale, d'agents de gardiennage privés à des fonctions à l'accueil et au dispatching* (rapport DIO23002 du 9 novembre 2023).
- 2024 : *Contrôle thématique concernant le recours, par une zone de police du Brabant flamand, à des agents de gardiennage privés pour la vidéosurveillance du complexe de cellules* (rapport DIO24006 du 28 novembre 2024).
- 2025 : Avis relatif à la proposition de loi « *modifiant diverses dispositions en vue de supprimer certains obstacles juridiques à l'exercice de missions non policières par des agents de gardiennage au bénéfice des services de police* » (avis DA240034 du 23 janvier 2025).

Les deux rapports de contrôle ont trait à des activités qui sont également abordées dans la circulaire qui nous occupe. Dans ces rapports de contrôle, l'Organe de contrôle est parvenu à la conclusion, après examen des circonstances concrètes respectives, que l'exercice de l'activité en question par l'agent de gardiennage était illégale dès lors qu'il s'agissait et s'agit d'une mission réservée à la police et ne pouvant pas être exercée par un agent de gardiennage.

6. Bien que l'Organe de contrôle soit également mentionné dans la circulaire comme en étant l'un des destinataires, il n'a eu connaissance de son existence que par pur hasard. L'Organe de contrôle n'a donc pas été informé directement de cette circulaire. A fortiori, il n'a évidemment pas non plus été informé de l'établissement (d'un projet) de cette circulaire préalablement à sa publication officielle par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et n'a logiquement pas non plus été sollicité pour un avis préalable.

7.1. Bien que cette circulaire n'impose pas d'obligations à la police intégrée (ci-après 'la GPI'⁴) en tant que telle (voir le point 4, *in fine*), les services de gardiennage qui pourraient, selon cette circulaire,

³ Disponibles sur le site www.organedecontrôle.be/publications.

⁴ Geïntegreerde Politie/Police Intégrée.

être délégués par la police au secteur du gardiennage n'ont pas uniquement trait à la fonction de police. La soi-disant 'clarification' du cadre juridique envisagée par la circulaire implique également que celle-ci se prononce sur la portée juridique de certaines missions ou tâches de la GPI présentant un lien avec le traitement d'informations et de données à caractère personnel.

En conséquence, l'Organe de contrôle est légalement compétent pour émettre un avis (d'initiative) sur cette circulaire, et il estime nécessaire de le faire. Nous commencerons par émettre uniquement des observations fondamentales, après quoi nous formulerons quelques remarques concrètes concernant certaines missions de la GPI qui pourraient, selon la circulaire, être déléguées à une entreprise de gardiennage.

7.2. Sur le site Internet du SPF Intérieur, on peut lire : « *Circulaire sur la sécurité privée : un outil de clarification pour la police, les autorités et les citoyens* », et plus loin : « *Cette circulaire vise principalement à rendre le cadre légal déjà existant plus compréhensible et à en permettre une utilisation plus large, en indiquant de manière claire et structurée les possibilités disponibles.* »⁵. Le COC ne peut de son côté que constater que la circulaire manque en tout cas à certains égards à cet objectif et/ou crée des attentes qui échouent au test de l'analyse juridique.

Le COC limitera en outre ses remarques concrètes aux plus essentielles, celles qui constituent selon lui une externalisation inacceptable ou à tout le moins problématique de missions policières ; cependant, le COC s'interroge aussi sur toute une série d'autres missions qui pourraient selon la circulaire être externalisées également, soit à cause du manque de clarté de leur formulation (par exemple « *l'application de la réglementation pour laquelle des contrôleurs spéciaux peuvent également être désignés* », point 2.10, b ; la « *surveillance par caméras* », voir plus loin le point 27), soit à cause par exemple de l'implication directe qu'elles sous-entendent dans une enquête pénale en cours (comme l'enregistrement d'objets saisis ou la restitution de biens saisis à leurs propriétaires légitimes, cf. point 2.1, g) et h)), mais il ne s'y attarde pas dans le présent avis d'initiative. En particulier en ce qui concerne l'implication dans des enquêtes pénales en cours, il est en tout cas pour le moins singulier que ni le ministre de la Justice, ni le ministère public ne semblent avoir été consultés.

7.3. L'objectif du présent avis est donc avant tout d'informer les services de police de manière proactive – et, surtout, juridiquement correcte – de la portée et de la teneur de cette circulaire et de fournir un aperçu des problèmes et/ou questions juridiques qui pourraient se poser dans le cadre de son application concrète, a fortiori dans les situations où le COC est, en sa qualité d'autorité de contrôle, confronté soit d'office, soit sur sollicitation, à un cas concret dans lequel la GPI a recours à des entreprises de sécurité privée. De cette manière, les services de police sauront également

⁵ <https://www.besafe.be/fr/besafenouveautes/nouvelle-circulaire-sur-la-securite-privee-un-instrument-de-clarification-pour-la>, consulté le 2 septembre 2026.

d'emblée à quoi s'en tenir lorsqu'ils invoquent (certains passages ou dispositions de) cette circulaire devant l'Organe de Contrôle. Les services de police sont ainsi aussi informés lorsqu'ils invoquent (certains passages de) cette circulaire auprès de l'Organe de contrôle.

II. Remarques fondamentales

8. L'introduction susmentionnée de la circulaire dispose notamment (*verbatim*) :

« Si le maintien de l'ordre public et l'exercice de la contrainte et de la force sont incontestablement réservés à la police, celle-ci accomplit actuellement de nombreuses autres tâches qui ne relèvent pas de ses attributions et qui, moyennant le cadre légal nécessaire, peuvent être assurées, en tout ou en partie, par d'autres acteurs, tels que les gardiens de la paix, les entreprises de gardiennage privées, etc. », et ce, « sans qu'il soit nécessaire de modifier la réglementation en vigueur » (soulignement du COC).

Toujours dans l'introduction susmentionnée de la circulaire, on peut également lire (*verbatim*) : *« La loi ne prévoit aucune distinction quant au type de commanditaire ni aucune restriction quant aux instances qui peuvent faire appel aux services d'une entreprise de gardiennage. Les services de gardiennage peuvent donc être fournis non seulement à des particuliers ou à des entreprises privées, mais aussi à des institutions publiques ou à des services publics. Il n'existe donc aucun obstacle légal qui empêche une entreprise de gardiennage de conclure une convention de gardiennage avec une zone de police pour l'exécution de missions de gardiennage, ni qui empêche les services de police locale ou fédérale de faire appel à une entreprise de gardiennage autorisée pour l'exercice d'activités de gardiennage. »* (soulignement du COC).

9.1. À cet égard, le COC renvoie par surcroît aux remarques fondamentales formulées dans les rapports de contrôle susmentionnés et dans son avis DA240034 du 23.01.2025. Ainsi, il n'existe **pas**, dans l'état actuel de la loi, des 'missions non policières' qui seraient exercées par les membres de la GPI dans le cadre de l'application de la loi sur la fonction de police (LFP). Les membres de la GPI peuvent uniquement accomplir des tâches et des missions qui leur sont attribuées par la loi en vertu de l'article 184 de la Constitution pour autant que celles-ci cadrent dans les missions de police administrative et judiciaire. Les tâches et missions qui sont définies par et en vertu d'une loi se fondant sur l'article 184 de la Constitution sont donc automatiquement des missions policières. Dans la mesure où la police accomplirait d'« autres tâches » que des missions de police administrative et judiciaire lui ayant été attribuées en vertu de l'article 184 de la Constitution, cela impliquerait que les membres de la GPI ne pourraient exercer dans le cadre de l'accomplissement de ces tâches **aucune compétence policière** visée dans la LFP et les lois spéciales (ni a fortiori la contrainte et/ou la force).

9.2. Par conséquent, dans la mesure où des membres de la GPI accompliraient actuellement des tâches qui, dans l'état actuel de la loi, pourraient *également* être assurées par des agents de

gardiennage, ou inversement, ces activités cadrent alors dans leurs propres objectifs respectifs. C'est pourquoi, comme le stipule la circulaire, le maintien de l'ordre public, y compris l'exercice de la contrainte et de la force, est réservé à la police dès lors qu'il s'agit d'une matérialisation de l'article 184 de la Constitution. En effet, comme le répète l'exposé des motifs de la loi du 7 mai 2004 au sujet d'une modification de la LSP de l'époque, « (...) *on n'insistera jamais assez sur le fait que le gardiennage peut uniquement avoir trait à la surveillance préventive et qu'en aucun cas, les surveillants privés ne peuvent se charger du maintien de l'ordre public* »⁶.

9.3. Dans la mesure donc où la circulaire viserait des tâches qui sont déjà prévues dans la LSP, cela ne change rien au fait juridiquement établi que lorsqu'un fonctionnaire de police exerce une mission policière, celle-ci cadre dans l'exercice d'une mission de police administrative et judiciaire. À l'inverse, un agent de gardiennage ne peut pas exercer une compétence de police, à moins que le législateur ne *privatise* cette tâche ou cette mission. Le fait qu'il puisse potentiellement s'agir dans les faits d'une activité similaire n'y change rien. Dans l'hypothèse où certaines tâches seraient déléguées par certains services de police au secteur du gardiennage, cela n'impliquerait pas non plus que ces tâches ne constituent *de ce fait* plus, juridiquement parlant, une mission policière.

À l'inverse, le fonctionnaire de police qui est chargé par exemple de surveiller le palais de justice s'acquittera de cette tâche dans le cadre de l'exercice d'une mission de police administrative (ou judiciaire). Le fait que cette mission puisse, dans certaines circonstances et conditions, être accomplie également par un agent de gardiennage n'y change rien. La condition à remplir pour qu'une mission puisse être déléguée à une entreprise de sécurité est que cette activité de gardiennage ne relève pas du maintien de l'ordre.

10. Bien qu'une circulaire ne puisse en soi pas préciser ni clarifier des missions ou des tâches sans que les éléments essentiels n'en aient été définis dans la loi, on peut se demander ce que l'auteur de la circulaire entend par les « *missions* » qui sont exercées par les services de police et ce qu'il considère comme n'en faisant pas partie, et a fortiori ce qu'il faut entendre par les « *missions essentielles* » de la police (ce dernier terme étant fréquemment utilisé mais n'ayant toujours pas, après toutes ces années, aucune signification légale). Le COC renvoie à ce sujet aux points 15 à 17 inclus de son avis DA240034 susmentionné du 23.01.2025.

11. Il convient pour cette raison de faire remarquer que le début de certaines phrases de la circulaire, à savoir « *Dans le cadre du service policier, (...)* »⁷, est problématique du point de vue juridique parce

⁶ Doc. Parl. Chambre 2002-2003, numéros joints 20-2328/001 et 2329/001, 40. Loi du 7 mai 2004 « *modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé* ». Voir notamment à ce sujet l'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 250.036 du 9 mars 2021, dont le point 11 permet de déduire que l'agent de gardiennage ne peut pas être déployé dans des espaces ou dans des lieux (périmètre de surveillance) en présence d'indications concrètes que l'ordre public est ou sera troublé.

⁷ Voir le point 2.1, 3^e alinéa ; point 2.7, 3^e alinéa ; point 2.9, 3^e alinéa ; point 2.10, 2^e alinéa ; point 2.11, 3^e alinéa.

qu'il donne (à tout le moins) l'impression que l'agent de gardiennage peut exercer des activités de gardiennage dans le cadre de l'exercice de missions policières. Or, il n'existe dans l'état actuel de la loi aucun fondement juridique permettant d'externaliser des *missions policières*, et il n'est dans l'état actuel de la loi pas attribué de compétences policières à des agents de gardiennage.

12. Selon la circulaire, les agents de gardiennage peuvent également procéder dans le cadre de l'exercice de leurs activités de gardiennage à des « *enregistrements* ». Toutefois, la LSP (de même donc que la circulaire) ne prévoit **pas** explicitement⁸ de dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel, ni a fortiori concernant le traitement de données à caractère personnel dites 'sensibles' (données pénales telles que visées à l'article 10 de la LPD) et de catégories particulières de données à caractère personnel, par les agents de gardiennage dans le cadre de l'exercice de leurs activités de gardiennage réglementées par la loi. Attendu que l'agent de gardiennage ne peut pas exercer de compétences policières dans l'état actuel de la LSP et de la LFP, on peut également s'interroger sur la relation juridique entre le service de police commanditaire et l'entreprise de gardiennage dans le cadre du traitement de données à caractère personnel policières (voir le rapport de contrôle DIO24006 susmentionné du 28 novembre 2024 et l'avis DA240034 du 23.01.2025).

13. On peut conclure des remarques fondamentales qui précèdent que les points de vue qui sont adoptés dans la circulaire et que nous citons au point 8 doivent être considérés avec la prudence requise, voire parfois avec une réserve manifeste. La LSP ne peut en effet pas porter préjudice ni en tout état de cause déroger à la LPI, à la LFP ni à d'autres lois (spéciales) ayant trait à l'exercice de missions et compétences policières. À cet égard, le principe suivant énoncé dans la circulaire correspond mieux à l'état actuel du cadre légal : « *Dans tout engagement de recours au gardiennage privé, il convient non seulement d'appliquer la LSP, mais aussi de veiller à ce que le client, a fortiori dans le cas de services publics, dispose à son tour des possibilités légales nécessaires pour faire exécuter les services de gardiennage visés par un partenaire privé.* ». Par « *client* », la circulaire entend bien évidemment les services de police, de sorte qu'il convient d'examiner si les activités de gardiennage visées dans la circulaire ont trait ou non à des tâches et missions qui sont *réservées* aux services de police et qui cadrent donc dans l'exercice de missions de police administrative et judiciaire. En conséquence, les « *Remarques concrètes* » formulées dans la section III ci-après doivent être lues en tenant compte de ces remarques fondamentales.

14. Par ailleurs, il convient de faire remarquer que la directive MFO-4 du 4 novembre 2002 « *relative aux missions fédérales de sécurité, de surveillance et de contrôle par les services de police dans le cadre de la réglementation en matière de sécurité privée* » peut uniquement constituer un fondement

⁸ La LSP prévoit par contre implicitement ces traitements, par exemple à travers les activités dans le cadre de la réalisation de constatations (article 3, 10°), la gestion d'une centrale d'alarme (article 2, 23° et article 3, 4°), la commande de moyens techniques (article 3, 12°) et la surveillance et le contrôle de personnes (article 3, 13°).

juridique pour la communication de données policières (informations et données à caractère personnel) au SPF Intérieur dans la mesure où la loi formelle prévoit les éléments essentiels de cette communication. Or, la communication de données policières au SPF Intérieur n'est prévue ni dans la LFP, ni dans la LSP, et n'y est donc a fortiori pas réglementée. Toute communication de données policières au SPF Intérieur effectuée dans le cadre de l'application de la LSP qui ne repose pas sur une base légale formelle est dès lors contraire à l'article 33 de la LPD, et donc punissable en vertu de l'article 222, 1° de la LPD.

III. Remarques concrètes

En ce qui concerne le gardiennage statique de biens mobiliers ou immobiliers

15.1. *« f) Le gardiennage et la protection de bâtiments, de lieux ou de biens qui sont sous surveillance policière, ce pour le compte des services de police. (ex. le gardiennage d'une maison dans laquelle un délit a été commis et qui doit être surveillée pendant l'enquête en cours, le gardiennage de véhicules abandonnés, ...)*

g) L'enregistrement, le stockage, le gardiennage d'objets ou de biens saisis, interdits ou perdus

h) Le stationnement et le gardiennage de véhicules et autres biens saisis et éventuelle restitution à leurs propriétaires légitimes »

15.2. En principe, le gardiennage d'une maison dans laquelle un délit a été commis ou d'une 'scène de crime' relève aussi longtemps que l'enquête n'a pas été clôturée d'une mission de police judiciaire étant donné qu'il s'agit de protéger l'intégrité notamment des empreintes, traces et autres éléments probants sur la scène de crime. De plus, il se peut que des personnes (occupants) s'y trouvent encore. Il convient également d'envisager le scénario dans lequel l'auteur ou les auteurs n'a (n'ont) pas encore été appréhendé(s) et est (sont) susceptible(s) de retourner sur la scène de crime pour effacer des traces ou des empreintes⁹. Même si cette mission est susceptible de poursuivre (en partie ou à titre subsidiaire) une finalité préventive, il s'agit ni plus ni moins d'une mission de police judiciaire et relevant du maintien de l'ordre public dans laquelle la mission (et la responsabilité) policière ne peut pas être artificiellement scindée en une 'mission de police' et une 'mission de sécurité privée', à moins que les lieux ne fassent plus l'objet d'une enquête pénale (ce qui, juridiquement, signifie après une décision judiciaire définitive ou une décision de classement sans suite du ministère public).

15.3. La remarque qui précède peut également être appliquée au gardiennage de biens (preuves) saisis (et scellés) (sur la scène de crime, c'est-à-dire sur place).

⁹ Et le COC fait ici encore abstraction de la question de savoir quelles compétences indispensables l'agent de gardiennage pourrait mettre en œuvre par rapport à la surveillance de la scène de crime par des membres de la GPI.

15.4. Pour autant que l’auteur de la circulaire vise concrètement le périmètre situé autour de la scène de crime dans lequel l’information et l’instruction n’ont pas encore été clôturées, la question se pose de savoir où ce périmètre peut commencer et où il doit s’arrêter pour ne pas faire partie de la scène de crime, et si (une partie ou l’ensemble) de ce périmètre est un lieu où un agent de gardiennage peut légalement exercer l’activité de gardiennage (par exemple parce qu’il jouxte la voie publique ou attient à une habitation adjacente).

15.5. De l’avis du COC, le point 2.1, f) de la circulaire est contraire aux normes juridiques supérieures, et donc illégal.

En ce qui concerne le gardiennage mobile de biens mobiliers ou immobiliers

16. « *c) Les tâches générales de gardiennage de biens qui sont actuellement exercées par les services de police et durant lesquelles il s’agit de surveiller, par le biais de rondes de surveillance, différents biens mobiliers ou immobiliers répartis dans une ville ou commune (ex. surveillance d’habitations pendant les vacances) »*

17. Il convient pour toute clarté de rappeler ici que certains citoyens signalent (aussi) à la police locale leur absence pour une période donnée lorsque leur domicile n’est pas occupé pendant cette absence. Lorsque la police surveille ces habitations dans ce contexte, il s’agit d’une mission de police administrative.

Cette activité n’est pas nécessairement une compétence policière. Ces occupants sont en effet libres de placer également (durant la même période) l’habitation sous la surveillance d’une entreprise de sécurité privée dans le cadre de l’application de la LSP.

- Transport de valeurs

18. *Mutatis mutandis*, les remarques qui sont formulées ci-avant aux points 15.1 à 15.5 inclus s’appliquent également au transport de valeurs, pour autant que la police en soit le commanditaire (et non le ministère public, pour lequel le COC n’est pas compétent).

- Sweepings

19. Dans la mesure où le ‘sweeping’ relève dans les circonstances données du maintien de l’ordre, même s’il s’agit (également) de *biens* concernés par l’activité de gardiennage, il est évident que cette mission ne peut pas être déléguée à une entreprise de sécurité privée. Il en va (à nouveau) autrement lorsque les circonstances ont évolué de telle sorte que la situation ne relève plus du maintien de l’ordre.

- Réalisation de constatations

20. S'il n'est pas clairement précisé, pour l'activité « b) », de quelle activité (de gardiennage) il s'agit ou pourrait s'agir exactement, la description de l'activité « a) » est en revanche plus claire :

« La réalisation de constatations matérielles dans le cadre de l'application de la politique de stationnement (ex. contrôle du stationnement payant). L'activité de gardiennage se limite ainsi à vérifier si le montant dû au stationnement a été payé. Le suivi du paiement d'une redevance de stationnement ne relève pas de l'activité de gardiennage proprement dite. ».

21. Le COC part du principe qu'il est question ici de l'application de l'article 21 §2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (la 'loi SAC'). L'article 21 §2 de la loi SAC est formulé comme suit :

« Les agents des entreprises de gardiennage, désignés à cette fin par le conseil communal, peuvent déclarer les infractions pouvant uniquement être sanctionnées par une sanction administrative, exclusivement auprès de l'agent visé à l'article 20, et ceci uniquement dans le cadre des activités, visées à l'article 3, 10°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. ».

22. L'exposé des motifs de la loi SAC de 2013 précise ce qui suit au sujet de la portée de cet article :
« Au § 2, il est également fait référence aux agents des entreprises de gardiennage. Leurs compétences sont toutefois plus limitées que celles des constatateurs énumérés au premier paragraphe. En effet, les agents des entreprises de gardiennage peuvent uniquement déclarer les infractions éventuelles aux fonctionnaires et/ou agents de police. La simple constatation d'une infraction par cette catégorie de personnes ne pourra toutefois pas être à l'origine d'un constat, sur base duquel une procédure administrative peut être lancée qui aboutira à l'imposition d'une sanction administrative. » (soulignement du COC).

23. L'agent de gardiennage n'est donc **pas** investi en la matière d'une *compétence de constatation* légale comme celle qui est attribuée aux autres acteurs visés aux articles 20 et 21 de la loi SAC. Il s'agit purement d'une observation visuelle *factuelle* suivi d'une dénonciation (qui peut par essence être réalisée par n'importe quel citoyen), de sorte que cette activité de gardiennage ne peut donc pas constituer le pendant de la compétence de constatation policière des membres de la GPI telle qu'elle est visée dans la loi SAC.

Catégorie résiduelle de contrôle de personnes

Accueil de visiteurs

24. L'espace d'accueil d'un commissariat de police est celui visé dans l'arrêté royal du 17 septembre 2001 « *déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population* ». Cet espace relève du contexte de la police administrative et judiciaire étant donné que l'accueil est une fonctionnalité de base de la GPI et présente donc un lien avec les missions de police administrative et judiciaire (voir l'explication plus détaillée à ce sujet dans le rapport de contrôle DIO23002 susmentionné du 9 novembre 2023). Le citoyen est en droit d'attendre que la personne qui, à l'accueil de police, prend connaissance de l'objet de sa visite au commissariat de police (et qui, outre ses données à caractère personnel, traitera donc des éléments de police administrative et judiciaire) soit un membre du service de police. Cette fonction policière de base ne peut par conséquent **pas** être exercée légalement par un agent de gardiennage.

25. Dès lors, un agent de gardiennage ne pourra pas non plus se charger de l'*enregistrement* des données à caractère personnel du visiteur (voir le rapport de contrôle DIO23002 susmentionné du 9 novembre 2023).

Contrôle d'accès dans les lieux non accessibles au public : contrôle d'identité

26. La circulaire ne fournit pas d'exemple concret, de sorte que l'on peut se demander quelle pourrait être la portée de cette activité de « *contrôle d'identité* » décrite dans des termes aussi vagues pour que cette activité de gardiennage ne relève pas des compétences de la police ou que le contrôle d'identité ne soit pas effectué dans le contexte de la police administrative et judiciaire. Si l'auteur de la circulaire pense ici par exemple à un espace du bâtiment de police qui serait situé en amont de l'accueil de police et en serait séparé, il est prié d'explicitier ce point de vue et de l'étayer juridiquement.

Surveillance par caméras (« e »)

27. Ici non plus, la circulaire ne fournit pas d'exemple concret. La possibilité de faire exercer légalement cette mission par un agent de gardiennage dépendra du fait qu'il s'agit ou non d'une surveillance par caméras relevant de la police. Ainsi, si la surveillance par caméras exercée *dans* le bâtiment de police peut difficilement être considérée comme une mission de sécurité privée (voir les articles 25/1 *juncto* 25/3 de la LFP), il peut en aller autrement de la partie du bâtiment de police située *en dehors* (du périmètre) du bâtiment de police proprement dit, encore que cet espace relève lui aussi de la gestion du service de police. Toutefois, cette distinction n'est pas non plus opérée dans la circulaire.

Surveillance par caméras sur la voie publique

28. Il s'agit là de l'une des activités de gardiennage qui faisait l'objet de l'enquête menée par l'Organe de contrôle dans son rapport de contrôle DIO23002 susmentionné du 9 novembre 2023.

29. Si la circulaire vise ici (également) le visionnage en temps réel d'images de caméras tel que visé à l'article 115, 3°, b) de la LSP, le COC rappelle la *contradictio in terminis* dont cet article est entaché, qui est expliquée en détail dans son avis DA240034 susmentionné du 23.01.2025.

30. En résumé, il ressort de cet avis que l'on peut difficilement faire valoir juridiquement l'argument que le visionnage en temps réel d'images de caméras utilisées en application de la loi caméras du 21 mars 2007¹⁰ inclut les images des caméras de police. Si l'article 5 §4 susmentionné de la loi caméras pouvait également porter sur les caméras de police, *quod non*¹¹, comment pourrait-on alors justifier légalement que lorsque les images de caméras de police sont visionnées en temps réel par un fonctionnaire de police, cette activité doit – et c'est logique – être considérée comme une mission policière, alors que lorsque ces *mêmes* images de caméras de police sont (également) visionnées en temps réel par l'agent de gardiennage, il s'agirait d'une activité de sécurité privée qui ne relèverait donc pas d'une mission de police administrative et judiciaire ... ?¹²

¹⁰ Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

¹¹ Selon l'article en question, il s'agit en effet logiquement de caméras relevant de l'application de la loi caméras du 21 mars 2007 (voir aussi l'article 3, 22° de la LSP) puisqu'il y est question de la surveillance par caméras visée à l'article 5 §4 de ladite loi, c'est-à-dire une utilisation de caméras relevant de la responsabilité de l'autorité publique (la commune). L'autorité publique est également le responsable du traitement pour cette utilisation de caméras lorsque la police, en application de l'article 5 §4 de la loi caméras, visionne les images des caméras en temps réel sans les enregistrer (article 25/1 §2 de la LFP). Par conséquent, l'agent de gardiennage ne visionne en l'occurrence pas d'images de police provenant de caméras de police.

¹² C'est pour cette raison que l'avis DA240034 susmentionné du COC du 23.01.2025 fait référence à l'article 2.2 d) du Règlement général sur la protection des données. Cette disposition implique en effet clairement que lorsqu'une compétence de traitement relève de l'application de la *LED* (et donc du Titre 2 de la LPD et de la LFP), ce traitement ne peut pas poursuivre simultanément une finalité du RGPD. Cela n'empêche cependant pas que deux responsables du traitement distincts puissent traiter les mêmes données à caractère personnel en vue de finalités relevant pour l'un du Titre 2 de la LPD et pour l'autre du RGPD. Un élément distinctif essentiel réside dans le fait que pour la finalité relevant du Titre 2, le responsable du traitement doit être une 'autorité compétente' désignée à l'article 26, 7° de la LPD. Autrement dit, la compétence de traitement est liée à une fonction légale ou qualité donnée, comme celle de membre de la GPI. Pour cette raison, les traitements opérationnels de services de police ne peuvent pas devenir artificiellement des traitements relevant du RGPD *parce qu'ils* sont (aussi) effectués par un agent de gardiennage. La situation serait différente si la loi prévoyait que les agents de gardiennage peuvent également réaliser des activités/traitements relevant du Titre 2 de la LPD, ce qui n'est à l'évidence pas le cas actuellement.

L'article 115, 3°, b) susmentionné de la LSP est uniquement légalement exécutoire si la référence à la loi sur la fonction de police qui est faite à la fin de cette disposition est comprise comme désignant la circonstance dans laquelle l'agent de gardiennage visionne, en temps réel et sous le contrôle de la police, les images des caméras publiques visées à l'article 5 §4 de la loi caméras. Ce paragraphe de cet article prévoit en effet que la police peut également, dans le but de pouvoir intervenir immédiatement, visionner en temps réel les images des caméras des autorités publiques qui ne sont pas des caméras de police. Pour des raisons organisationnelles, le dirigeant du service de police concerné peut, sous son contrôle, faire visionner en temps réel ces images de caméras par les personnes visées à l'article 5 §4 de la loi caméras dans le cadre des finalités relevant de la loi caméras. Pour toute clarté, il ne s'agit pas de caméras de police relevant de l'application de la LFP.

- Surveillance de personnes privées de leur liberté

31. D'une manière générale, on remarquera que la circulaire évoque initialement cette mission exclusivement dans le contexte des prisons et des établissements d'internement, et qu'elle ne peut donc pas s'adresser à cet égard à la GPI puisque les prisons ne sont pas gérées par la GPI.

32. Cependant, la circulaire évoque au même endroit la surveillance de cellules de police en parlant de « *personnes qui ont été privées de leur liberté et ont été détenues dans un bâtiment de police/complexe cellulaire (...)* ». La circulaire renvoie à ce sujet à l'article 98 de la LSP qui dispose qu'en dehors des cas prévus par la loi, les agents de gardiennage ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de violence. Compte tenu de cet élément, la circulaire conclut qu'il est exclu qu'un agent de gardiennage surveille des personnes qui ont été privées de leur liberté et qui sont détenues dans des cellules de police : « *Une tâche de la sorte est censée relever de la responsabilité de la police et n'entre pas dans le cadre des missions de gardiennage privées.* ». La circulaire confirme ainsi implicitement mais indéniablement le point de vue adopté par le COC dans son rapport de contrôle DIO24006 susmentionné du 28 novembre 2024. Cette confirmation de la part du ministre de tutelle compétent est donc pour le moins tardive – et indirecte de surcroît –, et ce, en dépit des insistances répétées du COC pour que le ministre de tutelle prenne clairement position dans le cadre du contrôle susmentionné. Il est regrettable que le COC doive découvrir cette confirmation implicitement – un an et demi plus tard – dans une circulaire.

33. En effet, pour étayer sa position quant à l'impossibilité, pour les agents de gardiennage, de surveiller des personnes privées de leur liberté, la circulaire adhère à présent à la remarque fondamentale formulée par le COC au sujet de l'incompatibilité des activités de gardiennage susmentionnées avec les missions policières : « *Si le législateur avait eu l'intention de permettre une surveillance forcée des personnes privées de liberté, la réglementation aurait dû le prévoir explicitement.* ». Cette remarque fondamentale s'applique non seulement à l'exercice de la *contrainte* au sens classique du terme, mais **aussi**, dans le cadre de la protection (et donc aussi de la restriction) des droits fondamentaux, à la surveillance et au contrôle du sujet de droit, avec ou sans recours à des moyens technologiques comme des caméras (voir l'avis DA240034 susmentionné du 23 janvier 2025), s'agissant également d'un aspect de l'exercice de la 'contrainte'.

34. Le raisonnement qui précède soulève la question de savoir si – et dans l'affirmative comment – il est possible d'établir objectivement et légalement, pour les activités de gardiennage abordées dans la circulaire, lesquelles relèvent et lesquelles ne relèvent *pas* (ou plus) du maintien de l'ordre. De l'avis du COC, la LSP manque manifestement de précision, de clarté et de garanties pour permettre au citoyen d'évaluer qui, dans les circonstances données, peut à son égard imposer quels actes (contraignants) et/ou prendre quelles mesures. Autrement dit, on se retrouve ici confronté à la question fondamentale de savoir comment le citoyen peut déterminer en connaissance de cause – au

préalable et raisonnablement – qui est compétent dans les circonstances concrètes pour prendre des mesures limitant les droits fondamentaux, de quel chef et dans quelle mesure.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

émet d'initiative le présent avis et les présentes recommandations.

Transmis à :

- Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur
- Le ministre de la Justice
- Le Collège des procureurs généraux
- Le commissaire général de la police fédérale
- La Commission permanente de la police locale

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 17 septembre 2026.

Pour l'Organe de contrôle,

Le président *a.i.*,

Frank SCHUERMANS (Sé)