



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DIO20009/1		15/03/2022

**Objet : Contrôle thématique et avis d'initiative relatifs à l'utilisation, par la police intégrée, de caméras montées sur des drones**

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<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236.

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la LFP').

Vu l'article 236 §2, premier alinéa de la LPD qui dispose que l'Organe de contrôle peut émettre des avis d'initiative.

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

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

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la LED').

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

Émet, le 15 mars 2022, l'avis suivant et formule les constatations et recommandations suivantes.

## **I. LA COMPÉTENCE DE L'ORGANE DE CONTRÔLE**

**1.** À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la LAPD dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2<sup>o</sup>, 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.

**2.** 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<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou *LED*). 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<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. 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 dès lors 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 police<sup>5</sup>.

**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 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 lois<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> 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 »).

<sup>2</sup> 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)*).

<sup>3</sup> Article 4 §2, 4<sup>e</sup> alinéa de la LAPD.

<sup>4</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>5</sup> Articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD.

<sup>6</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, troisième alinéa juncto article 236 §3 de la LPD.

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.

## II. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

5. Le 10 décembre 2020, un communiqué de presse a été publié sur le site Internet de la chaîne télévisée flamande *VR7*<sup>7</sup> comme quoi la zone de police CARMA avait l'intention de recourir durant la période de fin d'année à des drones afin de contrôler le respect des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus. Le communiqué de presse précisait que la zone de police CARMA utiliserait pour ce faire des drones équipés de caméras infrarouges. La publication notamment de ce communiqué de presse ayant déclenché une explosion de réactions dans les médias, le bourgmestre de la ville de Genk a déclaré en date du 16 décembre 2020, dans un communiqué de presse du quotidien flamand *Het Laatste Nieuws*, que la zone de police CARMA utilise des drones depuis déjà 9 ans dans le respect du cadre légal et de la vie privée<sup>8</sup>. Le porte-parole de la zone de police CARMA a confirmé ce point, soulignant que la police n'utiliserait pas de drones pour contrôler les habitations et les jardins.

6. Dans la version révisée du 15 décembre 2020 de la circulaire n° 06/2020 du Collège des Procureurs Généraux près les Cours d'appel (COMPG<sup>9</sup>) relative à la mise en œuvre des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19 qui ont été définies dans l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, tel que modifié par les arrêtés royaux des 19 novembre, 27 novembre et 4 décembre 2021, il est indiqué qu'il ne pourra pas être recouru à des drones à des fins judiciaires en vue de la mise en œuvre des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/12/10/politiezone-carma-contrroleert-bewoners-op-eindejaar-met-drones>.

<sup>8</sup> <https://www.hln.be/genk/politie-reageert-na-commotie-over-controles-met-drones-op-oudjaar-we-doen-dit-al-negen-jaar~aa23d68d/>.

<sup>9</sup> COMPG est un acronyme qui désigne à la fois le Collège des procureurs généraux et le Collège du ministère public.

<sup>10</sup> COL, 6/2020, p. 31, « Sans préjudice de l'exécution de leurs missions préventives, les services de police ne pourront recourir à des drones à des fins judiciaires. En effet, eu égard aux peines assortissant les infractions à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, pareil usage ne rencontre pas la condition de proportionnalité à laquelle toute ingérence dans la vie privée doit être subordonnée. ». Les peines prévues pour les infractions aux mesures prises en vue de limiter la propagation du coronavirus (cf. l'article 6 de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique) sont les suivantes :

1° une amende d'un euro à 500 euros ;

2° une peine de travail de 20 à 300 heures ;

3° une peine de probation autonome de six mois à deux ans ;

4° une peine de surveillance électronique d'un mois à trois mois ;

5° une peine d'emprisonnement d'un jour à trois mois.

ni à des fins administratives afin d'avoir une vue dans un lieu privé<sup>11</sup>. Le COMPG considère l'utilisation de drones dans le cadre de la fonction de police judiciaire en vue de la détection et de l'investigation d'infractions aux mesures visant à limiter la propagation du coronavirus comme disproportionnée. Le COMPG ne se prononce toutefois pas sur l'utilisation de caméras au moyen de drones pour d'autres infractions que celles aux mesures prises en vue de limiter la propagation du coronavirus ou pour la fonction de police administrative en général. La question de savoir à partir de quel moment (quel quantum de la peine ou quelles infractions ?) l'utilisation de drones est considérée comme proportionnelle pour la fonction de détection d'infractions reste donc en tout état de cause ouverte. Le COMPG ne se prononce pas non plus sur la fonction de police administrative dans le cadre du contrôle du respect des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus lorsque l'utilisation du drone n'a pas pour effet que l'on ait une vue dans un lieu privé. Il est d'ailleurs frappant de constater que le Collège se prononce sur l'utilisation de drones dans le cadre d'une finalité de police administrative pour avoir une vue dans un lieu privé (un « lieu non accessible au public »), alors que le ministère public n'est par définition pas compétent pour des missions de police administrative.

Dans ce contexte, la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a également adressé le 18 décembre 2020 un courrier au Commissaire général de la Police fédérale et au Président de la Commission permanente de la Police locale, dans lequel elle pose des questions au sujet des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans le cadre de l'utilisation de drones en vue de la mise en œuvre des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus telles que définies dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. La ministre souligne que le droit au respect de la vie privée et à la tranquillité des habitants doit en tout temps être garanti. La ministre ne se prononce cependant pas sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas sur le plan de l'utilisation de drones à des fins policières.

**7.** À la lumière de ce qui précède, l'Organe de contrôle a effectué le 23 décembre 2020 un contrôle thématique avec visite auprès de la zone de police (ZP) CARMA (voir [https://www.organedecontrol.be/files/DIO20009\\_PZ\\_CARMA\\_Drones\\_COVID\\_DEF\\_F.PDF](https://www.organedecontrol.be/files/DIO20009_PZ_CARMA_Drones_COVID_DEF_F.PDF)).

La conclusion de ce contrôle était qu'une enquête plus vaste est requise concernant l'utilisation de drones. Pour se faire une idée de l'utilisation des drones et apporter une réponse aux questions posées ci-après, l'Organe de contrôle a décidé de s'enquérir auprès de la police intégrée (en abrégé 'GPI'<sup>12</sup>) de la conformité aux dispositions de la LFP en prenant comme référence le rapport relatif à l'utilisation de drones par la zone de police CARMA. Les 27 services de police (zones de police et directions) qui ont enregistré jusqu'en février 2021 un ou plusieurs drones auprès de la Protection civile, Direction Nouvelles Technologies du SPF Intérieur, se sont cependant bornés à transmettre de la documentation (préparatoire) sans répondre explicitement aux questions posées.

---

<sup>11</sup> [https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col\\_06\\_2020\\_coronavirus\\_fr\\_nl\\_version\\_15.12.2020\\_clean.pdf](https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_15.12.2020_clean.pdf), p. 42-43.

<sup>12</sup> GPI est l'acronyme signifiant **G**eïntegreerde **P**olitie – **P**olice **I**ntégrée.

Les questions abordées dans le présent avis ont trait à l'utilisation opérationnelle et licite des drones. Concrètement, il s'agit notamment des questions suivantes :

- Dans quelles situations les traitements par caméra au moyen de drones sont-ils autorisés ?
- Quelles sont les exigences de forme à remplir pour pouvoir utiliser des caméras montées sur des drones, et ces exigences sont-elles les mêmes pour toute la police intégrée ?
- Une caméra montée sur un drone doit-elle être considérée comme une 'utilisation visible d'une caméra' ?
- Comment se déroule le processus de traitement ?
- L'utilisation de caméras montées sur des drones porte-t-elle atteinte à d'autres droits fondamentaux nécessitant une protection ?
- Etc.

**8.** L'objectif du présent avis est d'offrir tant à la GPI qu'aux ministres compétents pour la police et aux autorités administratives et judiciaires un cadre et des règles dans lesquels une caméra montée sur un drone peut être utilisée de manière légale et proportionnelle. Le COC s'efforce dans ce contexte non seulement de répondre aux questions les plus fréquentes et les plus pertinentes, mais souhaite aussi adresser au législateur quelques propositions et recommandations de modifications légales et d'interventions politiques. Bien que l'avis n'ait pas trait à l'utilisation 'non visible' (et donc secrète) de caméras montées sur des drones<sup>13</sup>, quelques problèmes juridiques communs sont épinglés. L'Organe de contrôle souligne que le présent avis a trait et se limite à l'utilisation de caméras montées sur des drones, des *UA(S)*<sup>14</sup> ou des *RPA(S)*<sup>15</sup> le 31 décembre 2020. L'avis ne tient donc pas compte – pour autant que cela puisse déjà revêtir une importance à la lumière de l'objectif du présent avis – de la nouvelle législation et de la nouvelle réglementation entrées en vigueur après le 31 décembre 2020.

Lorsque nous parlons de drones dans le présent avis, nous entendons par là d'une manière générale une caméra mobile montée sur un aéronef.

Comme nous le disions, le présent contrôle thématique s'inscrit dans le prolongement du contrôle thématique et de la visite effectués auprès de la ZP CARMA le 23 décembre 2020 concernant le recours à la surveillance par caméra au moyen de drones dans le cadre du contrôle du respect des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19. L'objectif est de permettre à la GPI de procéder à une évaluation plus large de l'utilisation actuelle des drones dans le cadre des missions de police administrative et judiciaire en général et d'aboutir à un avis poursuivant les finalités susmentionnées. Dans le cadre de cette enquête et de cet avis d'initiative, le COC a obtenu et étudié

---

<sup>13</sup> Telle que réglementée par les articles 46/1 à 46/14 inclus de la LFP.

<sup>14</sup> *Unmanned Aircraft (Systems)*.

<sup>15</sup> *Remotely Piloted Aircraft (Systems)*.

les documents pertinents de 16 zones de police et 9 entités de la police fédérale qui ont déjà intégré l'utilisation de caméras montées sur des drones dans leur fonctionnement opérationnel journalier ou qui ont l'intention de le faire.

### **III. LÉGISLATION APPLICABLE**

#### **A. Le drone en tant qu'instrument de la surveillance par caméra**

**9.** Lorsque la GPI recourt à la surveillance par caméra, les dispositions de la LFP s'appliquent, sauf lorsque l'utilisation des caméras est réglementée dans une autre législation<sup>16</sup>. Les articles 25/1 à 25/8 inclus de la LFP décrivent les conditions générales de l'utilisation 'visible' de caméras, dont l'utilisation de 'caméras mobiles'. Une caméra mobile est une « *caméra qui est déplacée au cours de son utilisation* »<sup>17</sup>. La LFP définit en outre notamment comme des « caméras visibles » les « *caméras montées à bord de véhicules de police, de navires de police, d'aéronefs de police, ou de tout autre moyen de transport de police, identifiables comme tels* »<sup>18</sup>.

**10.** Vu la rapidité des évolutions technologiques, le législateur a opté pour une réglementation technologiquement neutre de l'utilisation de caméras. L'accent est mis sur le type de la caméra et non sur sa fonctionnalité<sup>19</sup>. Une distinction est par exemple établie entre les caméras fixes, les caméras fixes temporaires et les caméras mobiles, visibles ou non visibles, indépendamment de leur technologie<sup>20</sup>. Bien que les drones ne soient pas explicitement mentionnés dans la LFP, il est question à titre d'exemple dans l'exposé des motifs de la loi du 21 mars 2018 de l'utilisation de drones et de « caméras thermiques » en tant que technologie montée à bord de véhicules ou d'aéronefs<sup>21</sup>. À l'instar d'une *bodycam*, une caméra montée sur un drone doit être considérée comme une caméra 'mobile'. Alors que la *bodycam* est portée par un fonctionnaire de police, la caméra d'un drone est portée par un aéronef. La LFP ne tient donc pas compte des fonctionnalités ni des possibilités technologiques en tant que telles de ces caméras mobiles.

**11.** Par ailleurs, l'utilisation de drones doit également satisfaire aux conditions et obligations de la circulaire ministérielle du 25 juin 2019 « *réglant l'usage de drones par les services de police et de secours* »<sup>22</sup>. À la lumière de cette circulaire, un drone doit être considéré comme un aéronef télépilote (*Remotely Piloted Aircraft* ou *RPA*) relié à un *RPAS (Remotely Piloted Aircraft System)*, à savoir une

<sup>16</sup> Plus précisément les contrôles de vitesse tels que régis par la loi relative à la police de la circulation routière et l'application de l'observation systématique, une méthode particulière de recherche régie par l'article 47 *sexies* du Code d'instruction criminelle.

<sup>17</sup> Article 25/2 §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la LFP.

<sup>18</sup> Article 25/2 §2, 2<sup>o</sup> de la LFP.

<sup>19</sup> Il est ici fait abstraction des caméras *ANPR* (voir l'article 44/2 §3, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de la LFP).

<sup>20</sup> L'article 25/2 §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la LFP contient également une définition d'une 'caméra intelligente', comme une caméra *ANPR*, à savoir une « caméra qui comprend également des composantes ainsi que des logiciels qui, couplés ou non à des registres ou à des fichiers, peuvent traiter de manière autonome ou non les images recueillies » (voir l'article 44/2 §3, 1<sup>o</sup> de la LFP).

<sup>21</sup> Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n<sup>o</sup> 54-2855/001, 10-11.

<sup>22</sup> Au moment de la finalisation de l'enquête, la circulaire n'avait toujours pas été modifiée.

station de contrôle au sol commandée par le pilote du RPA pendant le vol. L'observateur RPA est la personne qui, par observation visuelle du RPA, aide le télépilote à réaliser le vol<sup>23</sup>. Si l'on lit conjointement la circulaire ministérielle du 25 juin 2019 et la LFP, un drone doit donc être considéré comme le support de la caméra, en l'occurrence un aéronef de la police. Comme le drone se déplace et que la caméra filme ainsi les lieux survolés, la caméra portée par le drone doit être considérée comme une caméra mobile.

## B. Les finalités et les lieux de l'utilisation de drones

**12.** Selon l'article 25/3 §1<sup>er</sup> de la LFP, la police peut utiliser à des fins de police administrative et judiciaire des caméras fixes, fixes temporaires et mobiles. La police peut ainsi utiliser des caméras mobiles visibles dans des lieux ouverts, par exemple sur la voie publique et sur les places (autrement dit, sur le domaine public), dans des lieux fermés accessibles au public, comme les gares ferroviaires et les festivals, et dans des lieux fermés non accessibles au public, comme une habitation. En vertu des dispositions de la LFP, il est en principe légalement permis d'utiliser un drone dans le cadre de n'importe quelle mission policière opérationnelle. La police peut donc utiliser des drones (en guise de soutien) dans le cadre de l'exécution de missions de police administrative, par exemple pour le contrôle du respect de l'interdiction de rassemblement, la surveillance du comportement d'un grand groupe de personnes (« *crowd control* »), la surveillance des flux de circulation et des embarras de circulation et la surveillance des événements et manifestations. Pour ce qui est des missions de police judiciaire, on peut notamment penser à la recherche ou au soutien de la recherche de suspects, de personnes disparues ou de détenus évadés et à la préparation ou au soutien d'actions judiciaires. Indépendamment des instructions et restrictions imposées dans la circulaire susmentionnée du COMPG, les drones peuvent donc en principe être utilisés de manière licite dans le cadre du contrôle du respect du couvre-feu (ou d'autres mesures visant à limiter la propagation du coronavirus qui imposent des restrictions à la vie publique), mais aussi pour avoir une vue dans une habitation. Comme le souligne la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique dans son courrier susmentionné du 18 décembre 2020, l'utilisation d'un drone doit toutefois être proportionnelle à la lumière de la finalité poursuivie, un constat qui vaut d'ailleurs pour le recours à n'importe quel moyen policier (dont les caméras).

**13.** Les possibilités légales d'utiliser une caméra mobile pour des missions de police administrative et judiciaire sont soumises à des restrictions en fonction du lieu où elles sont utilisées. Ce n'est que dans les lieux fermés accessibles au public (gare ferroviaire, aéroport, débit de boissons, terrain de festival, etc.) et dans les lieux fermés non accessibles au public (logement ou lieu privé) que l'utilisation de caméras mobiles est limitée à la durée de l'« intervention »<sup>24</sup>. Comme nous le disions dans l'avis

<sup>23</sup> Circulaire ministérielle du 25 juin 2019 « *réglant l'usage de drones par les services de police et de secours* ».

<sup>24</sup> À moins que le service de police ne soit lui-même le gestionnaire du lieu, une hypothèse dont nous faisons ici abstraction dans la pratique. Soulignement du COC.

d'initiative relatif à l'utilisation de *bodycams*, la notion d'« intervention » n'est pas définie dans la LFP bien qu'elle soit utilisée comme limitation temporelle légal<sup>2526</sup>. Étant donné que cette notion revêt également une importance dans le cadre du présent avis, nous reprenons ici par souci d'exhaustivité l'analyse faite par l'Organe de contrôle dans son avis relatif à l'utilisation de *bodycams*<sup>27</sup>, mais en l'adaptant dans la mesure du possible à l'utilisation d'un drone.

D'après l'exposé des motifs, l'« intervention » doit être comprise au sens large. Il s'agit de « *l'intervention dès son préambule jusqu'à sa clôture* »<sup>28</sup>. Cette mention n'est bien entendu pas d'une grande aide pour le fonctionnaire de police et/ou le supérieur et/ou une autorité administrative ou judiciaire et/ou une instance de contrôle. La question de savoir ce qu'il faut entendre concrètement par « intervention » reste donc entière.

On peut trouver un éventuel point de repère dans la circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001 « *concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population* ». La fonction d'intervention consiste à répondre à tout appel ou constat par la police où la **présence** ou l'**intervention** de la police est requise. Étant donné que la condition (temporelle) de l'« intervention » ne se pose que lorsque le drone est utilisé dans des lieux fermés (non) accessibles au public, toutes les missions policières ne doivent pas être considérées comme une « intervention ». Autrement dit, cela signifie que l'intervention ne commence pas *ipso facto* par exemple à partir de la prise de service ou du simple fait de surveiller la voie publique. Néanmoins, dans certaines circonstances, l'intervention peut bel et bien commencer dès le trajet vers ce lieu (d'intervention), par exemple lorsque la police reçoit pendant le vol vers ce lieu des informations concernant une perturbation de l'ordre (ou la commission d'infractions ou de délits) qui est déjà en cours, même si à ce moment-là, le drone n'est pas encore présent effectivement sur le lieu où les faits se produisent réellement. Une perturbation concrète (potentielle) de l'ordre ou une présomption d'infraction à la loi doit nécessiter l'utilisation effective du drone. Son utilisation dépend donc des circonstances de fait qui doivent être évaluées au cas par cas.

**14.** Il en résulte logiquement que le drone ne peut pas être utilisé 'sans raison'. L'analyse de risques doit établir que lorsqu'une perturbation de l'ordre survient ou pourrait raisonnablement survenir, ou lors de la constatation d'une infraction ou d'un délit ou lorsqu'il convient raisonnablement de tenir compte de cette éventualité, l'assistance opérationnelle du drone est bel et bien indispensable. Cette

---

<sup>25</sup> Soulignement du COC.

<sup>26</sup> L'intervention est une des sept missions de base du service que doivent fournir les services de police locale. À savoir le travail de quartier, l'accueil, l'intervention, l'assistance policière aux victimes, la recherche locale et l'enquête locale, le maintien de l'ordre public et la circulation (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).

<sup>27</sup> Voir aussi le rapport d'enquête de la KUL et de l'Université de Liège intitulé « *Mogelijkheden en uitdagingen bij het gebruik van de bodycam door de geïntegreerde politie* », 31 août 2021, [https://www.law.kuleuven/linc/onderzoek/Eindrapport\\_bodycam.pdf](https://www.law.kuleuven/linc/onderzoek/Eindrapport_bodycam.pdf).

<sup>28</sup> Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n° 54-2855/001, 18.



approche suit en outre l'exigence que l'utilisation du drone doit être proportionnelle<sup>29</sup>. Comme nous le verrons plus loin dans le présent avis, l'application de l'exigence de proportionnalité vaut non seulement pour la question du moyen utilisé, mais aussi à l'égard du traitement de données dont s'assortit cette utilisation. Et la notion d'« intervention » peut constituer un paramètre dans les deux évaluations.

### C. Obligations formelles

**15.** Pour commencer, le drone doit être enregistré auprès de la Protection civile, Direction Nouvelles Technologies du SPF Intérieur. Un numéro d'enregistrement à apposer sur le drone est alors attribué. Le pilote du drone doit disposer de son brevet pour voler tant de jour (VLOS) que de nuit (BLOS)<sup>30</sup>. Conformément à la circulaire du 15 juin 2019, il est procédé avant le vol à une analyse de risques et le service de police doit disposer d'un manuel opérationnel. Un journal des vols doit être tenu à jour pour l'utilisation du drone<sup>31</sup>.

**16.** Par ailleurs, comme indiqué dans le rapport relatif à la ZP CARMA, l'utilisation de caméras (mobiles) dans l'espace public (lieux ouverts) requiert, en fonction de l'emplacement des caméras, l'autorisation du Conseil communal ou du ministre de l'Intérieur ou de son préposé, en ce qui concerne les services de la police fédérale<sup>32</sup>.

Si la zone de police englobe plusieurs communes, l'autorisation de chaque Conseil communal est requise. Il est important de souligner que si l'autorisation du Conseil communal a été obtenue avant la modification de loi du 21 mars 2018, en application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, l'autorisation du Conseil communal ne doit pas être obtenue à nouveau<sup>33</sup>. Cette autorisation reste donc en principe valable. La même autorisation ne peut par contre pas être utilisée pour recourir à de nouveaux types de caméras et/ou à des technologies introduit(e)s par la loi du 21 mars 2018, comme les drones<sup>34</sup>. Dans un tel cas, une nouvelle autorisation

<sup>29</sup> Article 25/5 §1<sup>er</sup>, premier alinéa de la LFP.

<sup>30</sup> Circulaire du 25 juin 2019, Titre 1<sup>er</sup> :

« 11° vol à portée visuelle (VLOS) : un vol pendant lequel le télépilote ou, le cas échéant, l'observateur RPA maintient un contact visuel direct sans aide avec le RPA ;

12° vol hors de la portée visuelle (BLOS) : un vol pendant lequel ni le télépilote, ni l'observateur RPA ne peut maintenir le contact visuel avec le RPA ;

13° vol de nuit : tout vol qui a lieu totalement ou en partie durant la période allant du coucher du soleil plus 30 minutes au lever du soleil moins 30 minutes. Un vol de nuit est considéré comme BLOS. »

VLOS/BVLOS : L'indication VLOS/BLOS, signifiant « (*behind*) visual line of sight », permet donc de savoir si le télépilote doit ou non maintenir le contact visuel avec le drone.

<sup>31</sup> Circulaire du 25 juin 2019.

<sup>32</sup> Article 25/4 §1<sup>er</sup>, 1° et 2° de la LFP.

<sup>33</sup> Article 88 de la loi du 21 mars 2018 et exposé des motifs de cette loi, p. 113-114 (Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n° 54-2588/001).

<sup>34</sup> Cf. article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP.

– ou une autorisation additionnelle – doit donc être obtenue du Conseil communal. La loi du 21 mars 2018 prévoit une période transitoire de 12 mois<sup>35</sup>.

**17.** Il découle de la formulation de l'article 25/4 §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la LFP que si la zone de police englobe plusieurs communes, le drone ne peut être utilisé dans toute la zone de police que si l'autorisation de tous les Conseils communaux de la zone de police a été obtenue<sup>36</sup>. L'utilisation du drone sur le territoire d'une zone de police englobant plusieurs communes sans que l'autorisation du Conseil communal d'une commune survolée n'ait été obtenue constitue donc une utilisation illicite de la caméra mobile, avec toutes les conséquences que cela implique en termes de responsabilité pénale et disciplinaire pour le responsable du traitement et en termes de licéité et de loyauté de l'administration de la preuve en matière pénale.

**18.** Dans le cadre de la procédure d'autorisation, la LFP exige qu'il soit procédé à 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* »<sup>37</sup>. La demande d'autorisation émane du chef de corps ou du ministre de l'Intérieur ou de son préposé, et doit tenir compte de l'analyse d'impact et de risques réalisée au niveau opérationnel et à l'égard de la protection de la vie privée<sup>38</sup>. On peut déduire de la disposition susmentionnée que l'établissement de cette analyse d'impact et de risques coïncide avec l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD<sup>39</sup>, voir plus loin).

Tant le type de la caméra mobile (comme une *bodycam* ou un drone) que le fonctionnement de la technologie disponible sur la caméra mobile peuvent, en fonction du type de la caméra (mobile), avoir un impact (sérieux) différent sur la vie privée selon le lieu où la caméra mobile (le drone) peut être utilisé(e) et la portée du traitement des images. Bien que la LFP ne dispose pas *expressis verbis* que la demande d'autorisation du chef de corps en vue de l'utilisation de caméras mobiles (drones) doit aussi préciser les lieux spécifiques où les caméras mobiles sont ou seront utilisées, il est évident que les lieux visés seront identifiés dans l'AIPD, précisément afin de permettre d'évaluer la mesure dans laquelle cette utilisation porte atteinte à la vie privée et d'envisager des mesures pour y remédier en fonction de la portée du fonctionnement de la caméra mobile.

<sup>35</sup> Article 88 de la loi du 21 mars 2018 ; concrètement, le 25.05.2019 au plus tard.

<sup>36</sup> Ce qui n'était par exemple pas le cas au moment de l'enquête menée auprès de la zone de police CARMA, de sorte que l'utilisation du drone en tant que support pour la caméra mobile sur le territoire des communes dont l'autorisation n'avait pas encore été obtenue était illicite.

<sup>37</sup> Article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP.

<sup>38</sup> Article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP et Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n° 54-2855/001, 22-23.

<sup>39</sup> En anglais *DPPIA* pour *Data Protection Impact Assessment* (article 58 de la LPD).

**19.** À la lumière de la procédure d'autorisation, il est on ne peut plus clair que toutes ces démarches doivent être entreprises **avant** la mise en service de la caméra mobile (en l'occurrence le drone).

#### **D. La définition légale d'une 'caméra mobile' n'est pas technologiquement neutre**

**20.** Bien que la LFP n'en tienne pas formellement compte, une distinction peut (et doit) être établie entre différents types de caméras mobiles, comme les *bodycams* et les caméras montées sur des drones. De plus, il existe aussi différents types de drones. Un premier aspect pertinent en la matière est le type du drone. Au moment de la visite effectuée auprès de la ZP CARMA, le COC a pu constater que le 'petit' drone disposait d'une seule caméra ayant une double fonction, à savoir d'une part la visibilité (navigation) pour le pilote, et d'autre part l'obtention d'images des lieux survolés. Cette double fonction de la caméra fait qu'il s'agit donc d'un seul et même traitement d'images étant donné que le drone ne porte qu'une seule caméra. Le 'grand' drone dispose quant à lui de trois caméras : une caméra destinée à la visibilité (navigation) pour le pilote, une caméra destinée à l'obtention d'images des lieux survolés et une caméra thermique<sup>40</sup>. Ces caméras peuvent être actionnées séparément. Les 2 petits drones de la zone de police CARMA n'ont (n'avaient) par exemple pas la capacité de porter une caméra thermique, de sorte que ces deux drones ne peuvent (pouvaient) pas être utilisés pour effectuer des mesures de températures.

**21.** Comme nous le disions plus haut, une caméra mobile est définie comme une caméra qui est déplacée au cours de son utilisation<sup>41</sup>. Bien que cette définition semble claire en soi, son application doit être placée dans une certaine perspective.

Tout d'abord en fonction de la nature du support qui est considéré comme mobile. Selon la lettre de la loi, la *bodycam*, la caméra montée sur le drone et la caméra fixée à un hélicoptère de police peuvent être utilisées à la fois dans des lieux ouverts, dans des lieux fermés accessibles au public et dans des lieux fermés non accessibles au public<sup>42</sup>. Contrairement à une *bodycam*, un drone est actionné à distance. Par ailleurs, les dimensions d'un drone varient de quelques millimètres à des dizaines de mètres. Un (très) petit (nano)drone peut beaucoup plus facilement pénétrer dans un lieu privé (et/ou ses dépendances) qu'un fonctionnaire de police.

Un second aspect réside dans l'utilisation opérationnelle effective. Alors qu'une *bodycam* est essentiellement utilisée dans une situation 1:1, ce n'est pas le cas d'un *drone* (et encore moins d'un hélicoptère de police) ; il s'agit là d'une situation 1:N. Contrairement à une *bodycam*, un drone est principalement utilisé en appui d'une mission de police et pour offrir une vue d'ensemble des lieux survolés, comme dans le cas d'un hélicoptère de police.

---

<sup>40</sup> Il peut aussi s'agir d'une *dual camera*, composée d'une *zoom camera* et de la caméra thermique.

<sup>41</sup> Article 25/2 §1<sup>er</sup>, 1° de la LFP.

<sup>42</sup> Article 25/3 §1<sup>er</sup> de la LFP.

Un troisième aspect réside dans le fait que la caméra montée sur le drone sert aussi d'assistance sensorielle au pilote, qui se trouve à distance du drone et de la destination et reste à l'endroit d'où il pilote l'appareil. Les drones ne sont pas tous en mesure de voler sans utiliser cette caméra (voir plus loin). En ce qui concerne le grand drone, il semble que ce soit le cas puisqu'une des caméras peut être utilisée exclusivement comme instrument de navigation. Bien que cette distinction semble au premier abord académique, il peut s'agir d'un facteur important pour déterminer la proportionnalité des traitements d'images (voir plus loin).

**22.** Il en découle que l'utilisation d'une caméra mobile au moyen d'un drone ne peut à bien des égards pas être assimilée ni comparée à celle d'une *bodycam*, ni même à celle d'un hélicoptère de police équipé d'une ou plusieurs caméras, bien que la LFP n'établisse aucune distinction en fonction des circonstances et conditions dans lesquelles les différents types de caméras mobiles peuvent être utilisés. Comme indiqué dans le courrier de la ministre de l'Intérieur, les principes de proportionnalité et de subsidiarité sont (néanmoins) déterminants pour la licéité de l'utilisation de caméras de police, étant entendu que l'Organe de contrôle tient compte également de l'aspect des fonctionnalités du support et de la technologie utilisée.

### **E. La proportionnalité, les finalités et le lieu de l'utilisation du drone**

**23.** Comme nous le disions plus haut, la police peut utiliser pour la réalisation de missions de police administrative et judiciaire tous les types de caméras énumérés à l'article 25/3 de la LFP<sup>43</sup>. Dans la perspective de la jurisprudence (européenne), le recours au moyen policier est proportionnel à la lumière des intérêts qui s'opposent – le respect de la vie privée et la protection des données d'une part et le maintien de l'ordre et la sécurité d'autre part – s'il est approprié pour atteindre le résultat. Cela signifie que la finalité pour laquelle le drone est effectivement utilisé ne peut pas être atteinte d'une autre manière et que l'utilisation se limite au strict nécessaire<sup>44</sup>. C'est en partie à la lumière de ce principe de droit que les points de vue exposés plus haut des autorités de police compétentes doivent être compris. Le Collège des procureurs généraux a ainsi prescrit dans la circulaire COL 6/2020 qu'un drone ne pouvait pas être utilisé dans le cadre de la police administrative pour contrôler le respect des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus dans des lieux privés.

Il serait d'ailleurs erroné de croire qu'un drone peut uniquement être utilisé moyennant l'autorisation d'un magistrat. Le drone peut être utilisé sans autorisation judiciaire pour des missions générales de police judiciaire, par exemple pour offrir une assistance aux équipes de police au sol durant la poursuite d'un suspect d'un délit (coups et blessures, vol, effraction, etc.). On remarque toutefois que la plupart des demandes d'autorisations en vue de l'utilisation de drones tiennent compte de finalités judiciaires

---

<sup>43</sup> Article 23/3 §1<sup>er</sup>, début du 1<sup>er</sup> alinéa et §2 de la LFP.

<sup>44</sup> Article 25/5 §1<sup>er</sup> de la LFP.

pour lesquelles l'autorisation d'un magistrat ne doit en principe pas être demandée. En revanche, une autorisation est requise par exemple pour l'utilisation non visible (secrète) d'un drone<sup>45</sup>.

**24.** Afin de pouvoir évaluer la proportionnalité de l'utilisation d'un drone, il est nécessaire de connaître les missions spécifiques pour lesquelles il peut être utilisé. Le fait que les missions pour lesquelles un drone est utilisé doivent être spécifiques n'est donc pas sans importance ; cela signifie que des descriptions générales du style « missions de police administrative » ne sont pas suffisantes. Généralement, la demande d'autorisation fait essentiellement mention des finalités suivantes de police administrative :

- embarras de circulation ;
- vue d'ensemble d'un accident de la route (sur les grands axes) ;
- *crowd control* ;
- soutien lors de calamités (incendie, inondations) ;
- manifestations et événements ;
- recherche de personnes disparues<sup>46</sup>.

Les finalités spécifiques de police administrative évoquées ci-dessus semblent être des exemples de missions spécifiques pour lesquelles l'utilisation de drones peut être adéquate.

**25.** La finalité de l'utilisation du drone doit cependant être distinguée du lieu où le drone peut être utilisé. Il s'agit là d'un autre élément frappant qui ressort de l'enquête. Dans la demande d'autorisation et l'AIPD, l'utilisation du drone est souvent limitée au « domaine public » ou au « lieu ouvert ». Cependant, la LFP autorise aussi l'utilisation d'un drone dans un « lieu fermé accessible au public ». Il est probable que ce soit le terme « lieu fermé » qui fait que nombre de services de police répugnent à en faire mention dans la demande d'autorisation et l'AIPD. Néanmoins, selon la lettre de la loi, un drone peut être utilisé par exemple lors d'un festival d'envergure se tenant en plein air, ce qui, selon les termes de la LFP, est un « lieu fermé accessible au public ». En revanche, l'utilisation d'un drone semble moins indiquée (du moins dans la pratique) lors d'un « événement » se tenant dans une salle de concert, alors que cette dernière est également un « lieu fermé accessible au public ». C'est pour cette raison que, vu la nature de l'utilisation de la caméra, nous utilisons souvent le terme « en principe » dans le présent avis. Le recours à un moyen policier doit être adéquat non seulement en fonction de la mission, mais aussi en fonction du lieu.

À cet égard et également pour l'utilisation de tous les types de caméras, on peut s'interroger sur la portée et la faisabilité de la 2<sup>e</sup> phrase de l'article 25/3 §2 de la LFP. Conformément à cette disposition, il ne peut pas être recouru à l'utilisation visible de caméras pour le recueil de l'information de police administrative en vue du contrôle du respect des dispositions légales sur l'accès au territoire, le séjour

---

<sup>45</sup> Chapitre IV/I de la LFP.

<sup>46</sup> Sont visées ici, les personnes qui quittent une institution non accompagnées.

et l'éloignement des étrangers<sup>47</sup>. L'Organe de contrôle tient à souligner qu'il n'est pas possible d'établir clairement quels traitements d'images les auteurs de la loi du 21 mars 2018<sup>48</sup> avaient exactement en tête lors de l'introduction de l'article 25/3 §2 de la LFP. L'objectif semble consister à éviter la discrimination. L'(unique) exemple évoqué dans l'exposé des motifs (Doc. Parl. *Chambre*, n° 54-2855/001, p. 20) est formulé comme suit : « *Le fait d'avoir, dans le 5°, exclu l'article 21, qui concerne les étrangers n'empêche pas, par exemple, que grâce à des caméras thermiques, l'on détecte que des personnes étrangères sont transportées illégalement dans un véhicule, lors d'un contrôle. Ce qui est interdit, c'est l'utilisation de caméras en vue de recueillir des informations sur les étrangers.* ». Le COC ne voit pas clairement à quoi pensaient les auteurs de cet exemple décrit dans l'exposé des motifs.

L'Organe de contrôle est en effet d'avis qu'il s'agit d'un exemple d'une mission de police judiciaire puisqu'il y est question de détecter des personnes qui « *sont transportées illégalement dans un véhicule* ». Il s'agit donc clairement de la détection de délits et infractions, un cas auquel l'exclusion de la 2<sup>e</sup> phrase de l'article 25/3 §2 de la LFP ne s'applique pas, de sorte que l'exemple n'est par essence d'aucune utilité pour préciser l'intention du législateur. Le fait qu'il serait dans ce contexte recouru à des caméras thermiques (qui n'identifient donc pas immédiatement les personnes) n'y change rien non plus. L'utilisation exclusive de caméras thermiques n'est en effet pas non plus en soi déterminante pour répondre à la question de savoir si l'utilisation d'une caméra mobile montée sur un drone a trait à une mission de police administrative ou judiciaire. Un drone peut par exemple être utilisé de jour comme de nuit sur la plage pour détecter des personnes qui se trouvent illégalement en Belgique, ce qui est clairement une mission de police judiciaire.

L'Organe de contrôle n'exclut évidemment pas qu'une intervention de police (par exemple l'utilisation d'un drone par la GPI pour empêcher les transmigrants de s'embarquer le long de la côte belge à destination du Royaume-Uni) puisse également comporter (également) un aspect de police administrative dans le cas de l'utilisation susmentionnée, du fait que les comportements de ces personnes perturbent ou sont susceptibles de perturber l'ordre public. Le recours à des drones lors de l'intervention, dans l'hypothèse d'une mission de police administrative, n'est pas nécessairement 'axé en soi sur les étrangers', mais bien sur le maintien de l'ordre public à la lumière du contrôle policier à l'égard de personnes pour lesquelles il existe des présomptions ou des indications raisonnables qu'elles se trouvent illégalement sur le territoire.

---

<sup>47</sup> L'article 25/3 §2 de la LFP dans son intégralité :

« *L'utilisation visible des caméras pour le recueil de l'information de police administrative visée à l'article 44/5 §1<sup>er</sup>, n'est autorisée que dans les hypothèses visées à l'article 44/5 §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>. En ce qui concerne l'article 44/5 §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, cette utilisation ne peut en outre être autorisée qu'à l'égard des catégories de personnes visées aux articles 18, 19 et 20.* »

<sup>48</sup> 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* ».

Il va de soi que la police pourra constater une infraction à la loi sur les étrangers sur la base d'« informations » qui sont « recueillies » concernant des « personnes » pour lesquelles il existe des présomptions ou des indications raisonnables qu'elles ont enfreint la loi sur les étrangers. Selon la loi sur les étrangers, ces personnes doivent alors être considérées comme des « étrangers » ou personnes en séjour illégal. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas. Les « non-étrangers » qui aident des personnes qui séjournent illégalement dans le pays à, par exemple, effectuer la traversée vers le Royaume-Uni commettent eux aussi une infraction (à la loi sur les étrangers), en tant qu'auteurs ou coauteurs ou non. Pour le service de police qui effectue l'intervention, il n'est donc pas établi *ab initio* ni juridiquement qu'il s'agit d'« étrangers », de sorte que l'intervention ne vise *ab initio* pas des « étrangers » en tant que tels, mais bien des « personnes » qui semblent ne pas respecter la loi sur les étrangers.

La situation semble toutefois différente si, en dehors de la détection du séjour illégal en Belgique et du concours à ce séjour illégal, la caméra (thermique) du drone vise la surveillance préventive, par exemple, des habitudes de vie (occupations) des étrangers (en un lieu donné). Ce cas semble être un exemple plus plausible d'un objectif potentiellement exclu visé par la 2<sup>e</sup> phrase de l'article 25/3 §2, et donc un exemple comportant un risque de traitements d'images discriminatoires (sciemment ou non) (cf. Doc. Parl. *Chambre*, n° 54-2855/001, p. 21). La disposition susmentionnée n'en demeure pas moins plutôt malheureuse, et le COC n'en voit pas non plus d'emblée la plus-value juridique. Le fait que les services de police ne peuvent pas établir de discrimination sur la base notamment de la nationalité, de la couleur de peau ou de l'origine est une évidence et ressort de nombre d'autres dispositions internationales et nationales (l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 11 de la Constitution, l'article 1<sup>er</sup> de la LFP, la législation anti-discrimination, etc.).

#### **IV. LES TRAITEMENTS D'IMAGES**

##### **A. La distinction entre l'individualisation et l'identification**

**26.** Selon les informations et la documentation (restreintes) transmises au COC, il semble exister une confusion entre les termes « identification » et « individualisation ». Ces deux notions sont surtout confondues au moment de décrire l'usage qui est fait des caméras thermiques portées par le drone. Dans toute la documentation qui a été transmise au COC, il est indiqué que la caméra thermique peut uniquement enregistrer une source de chaleur mais n'est pas en mesure de procéder à une « identification » ni à une « individualisation ». Quelques explications s'imposent donc.

**27.** Dans les termes du droit à la protection des données, une personne est (indirectement) « identifiable » au sens de l'article 4, 1) et 2) du RGPD ou de l'article 26, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de la LPD sur la

base du traitement de toutes les informations pouvant conduire à son identification. De ce fait, cette personne est aussi individualisable, en ce sens qu'elle peut véritablement être « filtrée » d'un groupe de personnes. En soi, la détection d'une source de chaleur ne saurait être assimilée à l'identification de la personne physique, mais elle permet néanmoins d'individualiser la personne. Ce sera par exemple le cas lorsqu'une personne est détectée la nuit à un certain endroit par la caméra thermique du drone parce qu'elle se trouve seule ou qu'elle s'isole d'un groupe et est ainsi individualisable. Sur la base des images thermiques, la police peut par exemple voir combien de personnes se trouvent la nuit en un lieu ouvert déterminé. Cela peut être important lorsqu'il n'est dans un premier temps pas pertinent de savoir qui est présent (identité), mais bien de déterminer si le nombre de personnes présentes excède le nombre de personnes légalement autorisé ou acceptable du point de vue opérationnel pour la police et est donc susceptible (en cas de dépassement) de donner lieu à une intervention de la police à cet endroit, ce qui permettra d'également identifier les personnes individualisées. La personne individualisée par la caméra thermique peut en outre être identifiable lorsque le fonctionnaire de police se trouvant au sol, par exemple, dispose d'une image du suspect (grâce à sa *bodycam*) ou a reconnu le suspect par les sens<sup>49</sup>. Le traitement de données du drone ne peut donc pas être purement et simplement dissocié des autres données à caractère personnel dont la police dispose (pendant l'intervention).

En outre, le fait de connaître le nombre de personnes (individualisées) présentes en un lieu déterminé peut aussi revêtir une importance pour l'analyse de risques, notamment pour déterminer les mesures opérationnelles et tactiques à prendre. Dans ce cas également, les personnes sont individualisées.

## **B. La proportionnalité du traitement de données**

**28.** En marge de la condition que l'utilisation du drone doit être adéquate (proportionnelle), il convient aussi de prêter attention à la proportionnalité du traitement de données : le traitement des données à caractère personnel doit être pertinent<sup>50</sup>. Cette condition a une influence sur l'utilisation de la (des) fonctionnalité(s) des caméras portées par le drone. Dans les informations et la documentation transmises par les services de police, on remarque qu'il n'est souvent établi aucune distinction sur la base de la nature et de la technologie de la caméra mobile. Comme nous le faisons observer plus haut, il n'est pas rare que l'on fasse jusqu'à un certain point la comparaison avec la *bodycam* et l'hélicoptère de police. Par ailleurs, il est généralement indiqué que lorsque le drone est utilisé, les caméras fonctionnent (et donc recueillent des images) automatiquement, mais que seules les images pertinentes pour la finalité en vue de laquelle le drone est utilisé sont enregistrées. De cette manière,

---

<sup>49</sup> Également sur la base d'autres éléments, par exemple la seule personne qui était en possession d'une arme qui est également visible sur les images thermiques, etc. On peut en outre déduire de la formulation « *toutes les informations* » de l'article 26, 1<sup>o</sup> de la LPD que des informations qui ne sont en elles-mêmes pas des données à caractère personnel peuvent dans les circonstances données constituer tout de même des données à caractère personnel. Nous prendrons à titre d'exemple deux objets. Un auteur en fuite d'un cambriolage peut par exemple être identifiable au moyen du chapeau rouge et du sac à dos vert qu'il porte. Il s'agit là d'« informations » sur la base desquelles l'auteur est identifiable.

<sup>50</sup> Articles 28 de la LPD et 44/1 §1<sup>er</sup> de la LFP.



il est supposé que l'utilisation des caméras montées sur le drone est proportionnelle. Bien que le COC puisse comprendre cette perception, il convient de la nuancer.

**29.** Lors de l'utilisation du drone, les images sont *streamées* en direct dès le décollage et peuvent être transmises soit au moyen d'un câble, soit sans fil (réseau 4G<sup>51</sup>) à un poste de commandement (établi au commissariat de police ou sur le terrain)<sup>52</sup>. Les images peuvent être enregistrées sur la carte SD du drone ou être transmises directement au serveur de la police, où elles seront conservées. Les images qui revêtent une pertinence opérationnelle seront visualisées et, par exemple, converties en un fichier PDF si elles sont nécessaires dans le cadre d'une intervention judiciaire.

Dans ce processus de traitement, l'altitude n'a en tant que telle aucune influence sur la qualité de l'image au sol. Les caméras sont en effet dotées d'un zoom puissant et ont une haute résolution. Un problème évident se pose en revanche en ce qui concerne les risques de sécurité liés au type de l'aéronef de police (sur lequel la caméra est montée), notamment le respect de la distance nécessaire pour éviter toute collision avec d'autres biens et personnes. Nous verrons toutefois plus loin que l'altitude soulève encore d'autres questions.

**30.** Comme nous le faisons remarquer plus haut, les caméras mobiles ne peuvent pas toutes être mises dans le même panier. La *bodycam* et l'hélicoptère ont comme point commun que la caméra n'est nullement nécessaire pour atteindre la destination, contrairement au cas d'un drone. Comme nous l'expliquions, l'unique caméra ou l'une des caméras présentes sert au pilotage et à la navigation du drone, de sorte que le traitement des images intervient toujours en temps réel. Ce traitement d'images en temps réel a cependant un impact non négligeable sur le traitement des données. Lorsque la caméra a à la fois une fonction de pilotage et une fonction opérationnelle, il est pour ainsi dire impossible d'éviter durant le déplacement avec le drone un traitement important et donc excessif de données à caractère personnel. En effet, bien que le traitement puisse reposer sur une base légale, les données qui sont traitées doivent également être pertinentes et proportionnelles.

Il s'agit là du premier problème qui n'est pas ou pas suffisamment pris en compte lors de l'exercice d'équilibre entre d'une part l'intérêt policier et d'autre part la protection des droits fondamentaux. Les données à caractère personnel qui sont collectées en cours de route ne sont pas par définition pertinentes lorsque leur traitement ne présente aucun rapport avec l'intervention. Le fait que les données à caractère personnel ne sont pas « enregistrées » (conservées) n'y change rien. La pertinence doit être présente au moment où les données à caractère personnel sont collectées<sup>53</sup>. La collecte de données à caractère personnel par le biais du traitement d'images constitue en effet un traitement<sup>54</sup>. Par souci d'exhaustivité, nous ferons remarquer que l'utilisation d'un drone n'est donc

---

<sup>51</sup> Probablement la technologie 5G dans un avenir pas trop lointain.

<sup>52</sup> Dans les deux cas, tant le canal que les images sont cryptés.

<sup>53</sup> Article 26, 2° juncto article 28 de la LPD et article 44/1 §1<sup>er</sup> de la LFP.

<sup>54</sup> Ibid.

pas comparable à la situation dans laquelle une personne ou un véhicule passe en un lieu donné devant une caméra fixe (temporaire) et voit donc ainsi ses données à caractère personnel traitées, ou au cas d'une intervention lors de laquelle la police recourt à une *bodycam*<sup>55</sup>.

**31.** Deux solutions semblent remédier à ce problème. La première consiste à utiliser un drone avec plusieurs caméras dont une, dirigée vers l'horizon, est utilisée spécifiquement pour le pilotage de l'appareil, tandis que l'autre est utilisée pour le traitement des images de l'intervention en soi. De cette manière, le traitement (la collecte en temps réel) de données à caractère personnel peut raisonnablement être réduit au minimum et limité aux données à caractère personnel qui sont pertinentes à la lumière de la mission policière, indépendamment de la question de savoir si les images sont conservées parce qu'elles revêtent un intérêt opérationnel (administration de la preuve). Ce dernier point constitue le second élément de l'exercice d'équilibre sur lequel nous reviendrons plus loin. Une deuxième solution est proposée par exemple par la 'Coördinatie en Steundirectie' (CSD), la direction de la coordination et de l'appui de la police fédérale du Limbourg. Il est indiqué dans l'AIPD que pour le pilotage tant des petits drones que des grands, le plan de vol peut être chargé dans le logiciel, de sorte que le drone peut être piloté jusqu'à sa destination sans recourir à la caméra. De cette manière, la caméra ne doit pas être dirigée vers le sol<sup>56</sup>.

L'idée est d'appliquer un processus de traitement par étapes qui tienne compte de l'exigence de proportionnalité. Un recours adéquat à la technologie en présence permet un traitement graduel et équilibré des données à caractère personnel en fonction de la finalité spécifique : pilotage – intervention – conservation en raison de l'intérêt opérationnel.

**32.** Une autre technologie qui peut être portée par le drone est, comme nous l'évoquions déjà brièvement plus haut, la caméra thermique. Il s'agit d'une caméra qui a une fonctionnalité spécifique et qui est donc équipée d'une technologie spécifique. Une caméra thermique crée une image d'un objet qui émet de la chaleur en mesurant les différences de chaleur entre l'objet et l'environnement et en les convertissant en nuances de couleurs de manière à ce que l'objet ou la personne devienne visible à l'œil nu.

**33.** La plus-value de l'utilisation d'une caméra thermique ne se limite pas à l'obtention de présomptions ou d'indications de certaines pratiques illégales se déroulant dans un lieu fermé, par exemple dans une plantation de cannabis. Les images des caméras thermiques sont aussi utiles la nuit pour rechercher des personnes disparues dans l'espace public ou pour assister de nuit avec un drone la poursuite d'un suspect en fuite (à pied ou non). Bien que l'image ne permette pas de différencier un homme d'une femme, une application pratique démontrée en présence du COC révèle que l'image

---

<sup>55</sup> Voir à cet égard le débat au sujet du *prerecording* dans le cadre de l'utilisation de *bodycams*, avis d'initiative du 8 mai 2020 « suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams* » (CON19008), <https://www.organedeconrole.be/publications/avis-recommandations>.

<sup>56</sup> AIPD, p. 16.

permet d'individualiser des personnes et même, par exemple, de distinguer qu'une personne tient un objet en main. À ce titre, l'utilisation de la caméra thermique peut avoir un impact sur la proportionnalité du traitement de données étant donné que, comme nous le disions plus haut, les personnes sont individualisables et (par la suite) potentiellement identifiables. Ce constat n'est pas sans importance pour répondre à la question du rapport avec le droit fondamental à l'inviolabilité du domicile et la problématique de l'application des méthodes particulières de recherche, ce qui conduit, comme nous le verrons plus loin, à l'identification d'un deuxième et d'un troisième problèmes.

### C. Rapport avec l'inviolabilité du domicile

**34.** Bien que la demande d'autorisation et l'AIPD mettent surtout l'accent sur les missions de police administrative, on ne saurait logiquement exclure, comme nous le disions, que le drone soit utilisé pour des missions judiciaires. À cet égard, l'utilisation d'un drone portera aussi dans certaines circonstances atteinte à l'inviolabilité du domicile<sup>57</sup> (et de ses dépendances) et (à cet égard) à la vie privée<sup>58</sup>. Il existe en outre une zone de tension<sup>58</sup> avec le cadre juridique régissant l'application des méthodes particulières de recherche (MPR).

#### C.1. La portée de la protection du domicile et l'utilisation d'un moyen technique

**35.** Il est établi que l'inviolabilité du domicile s'étend aux dépendances de l'habitation, comme le jardin. Dans l'hypothèse où un aéronef serait utilisé pour avoir une vue à l'intérieur de l'habitation, une partie de la doctrine adopte le principe suivant : *« Dans le cas où les services de police souhaitent par exemple avoir une vue de l'intérieur d'un jardin clôturé (qui constitue une dépendance d'une habitation) et souhaitent pour ce faire utiliser un hélicoptère, il convient de considérer cela comme une opération d'observation nécessitant une autorisation du juge d'instruction. L'utilisation d'un moyen technique (l'hélicoptère) permet en effet, sans réellement pénétrer dans le jardin, d'obtenir le même résultat, à savoir la vue dans le jardin (article 89ter du Code d'instruction criminelle). Lorsque cette opération s'assortit de la prise de photos aériennes (moyen technique d'observation), une seconde autorisation du juge d'instruction est requise pour l'utilisation d'un moyen technique d'observation pour avoir une vue dans un domicile et ses dépendances (article 56bis, 2<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle). »*<sup>59</sup>. Bien que les articles cités du Code d'instruction criminelle aient dans l'intervalle été modifiés, le point de vue des auteurs semble toujours pertinent pour l'utilisation d'un drone lorsque la caméra est utilisée pour avoir une vue dans un jardin (dépendance), et a fortiori dans une habitation,

<sup>57</sup> Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ('la Charte') et article 15 de la Constitution. Voir également à cet égard les articles 479, 480 et 481 du Code pénal.

<sup>58</sup> Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 7 de la Charte et article 22 de la Constitution.

<sup>59</sup> H. BERKMOES, J. DELMULLE, « *De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden* », Politeia 2011, 839-840 (traduction libre).

et est donc incompatible avec les méthodes particulières de recherche de l'observation telles que visées à l'article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle.

**36.** Une observation systématique au sens de l'article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle est une « *observation de plus de cinq jours consécutifs ou de plus de cinq jours non consécutifs répartis sur une période d'un mois, une observation dans le cadre de laquelle des moyens techniques sont utilisés<sup>60</sup>, une observation revêtant un caractère international ou une observation exécutée par des unités spécialisées de la police fédérale* ». Selon le 3<sup>e</sup> alinéa du même paragraphe, un « moyen technique » est une « *configuration de composants qui détecte des signaux, les transmet, active leur enregistrement et enregistre les signaux, à l'exception des moyens techniques utilisés en vue de l'exécution d'une mesure visée à l'article 90ter* ». Le 4<sup>e</sup> alinéa du même paragraphe ajoute toutefois qu'un appareil utilisé pour la prise de photographies (et donc uniquement un appareil photo) ne peut pas y être assimilé. Autrement dit, le seul fait de prendre une photo ne constitue pas une observation au sens du Code d'instruction criminelle (sauf pour avoir une vue dans une habitation<sup>61</sup>).

Si la Cour constitutionnelle<sup>62</sup> est encore d'avis qu'une caméra *ANPR* ne peut pas être assimilée à la méthode particulière de recherche de l'observation, on pourrait argumenter, notamment à la lumière de l'analyse des auteurs susmentionnés, qu'une caméra (mobile) montée sur un drone constitue un moyen technique correspondant à la description du 3<sup>e</sup> alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 47*sexies* du Code d'instruction criminelle. On peut aussi faire référence à cet égard au verdict de la Cour de Cassation du 12 février 2018, qui a certes trait à l'utilisation d'un appareil photo mais qui n'est pas sans importance dans le contexte du présent avis d'initiative. Bien qu'un appareil photo ne soit en principe pas considéré comme un moyen technique au sens de l'article 47*sexies* §1<sup>er</sup> du Code d'instruction criminelle, et que son utilisation ne soit donc pas considérée comme une observation systématique au sens du Code d'instruction criminelle, le fait de prendre des photos à partir des dépendances afin d'avoir une vue dans le domicile constitue bel et bien une méthode particulière de recherche<sup>63</sup>. Cela signifie qu'hormis les cas de flagrant délit, une autorisation du juge d'instruction est requise dans ce cas également<sup>64</sup>. Nous ne voyons pas pourquoi cette évaluation ne pourrait pas s'appliquer à l'utilisation d'une caméra mobile montée sur un drone. Nous pensons par exemple au cas où le drone descend dans un jardin dans le but de constater le nombre de personnes présentes dans une habitation (par la fenêtre) et de diriger ainsi une patrouille de police au sol. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'avant qu'il ne soit question d'une situation de flagrant délit – à savoir

---

<sup>60</sup> Soulignement du COC.

<sup>61</sup> Article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle.

<sup>62</sup> Cour constitutionnelle 20 février 2020, n° 27/2020. Le considérant B.21.3 formule cela en ces termes : « *À la différence de l'observation, la mise en corrélation de certaines données n'est pas une méthode particulière de recherche. En règle générale, l'observation tend à recueillir de nouvelles données, alors que la mise en corrélation porte sur des données existantes, qui sont recueillies d'une manière qui, ainsi qu'il ressort de l'examen du premier moyen, est entourée de garanties suffisantes.* ».

<sup>63</sup> Cass. 12 février 2018, P.18.1037.N. ; voir aussi l'article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle.

<sup>64</sup> Article 56*bis*, 2<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle.

la descente dans le jardin – la présence du drone dans le jardin doit être licite (indications d’une infraction à la loi). L’utilisation d’un drone dans le but d’avoir une vue sur la présence (d’un nombre illégal ou non) de personnes dans le jardin ou dans l’habitation constitue donc une atteinte à l’inviolabilité du domicile.

## C.2. L’utilisation d’une caméra thermique

**37.** Certaines AIPD font référence à un verdict de la Cour de Cassation du 19 novembre 2013 dans lequel il a été estimé qu’une caméra thermique n’était pas un « moyen technique » au sens de l’article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas du Code d’instruction criminelle). Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2010, la Chambre des mises en accusation avait déjà estimé que la prise d’images thermiques ne pouvait pas être considérée comme une « observation systématique »<sup>65</sup>. Ce raisonnement semble reposer sur la supposition que l’appareil n’est pas à même de fournir des images de la présence ou du comportement de personnes se trouvant dans l’habitation, de la présence d’objets dans l’habitation ou d’événements se produisant dans l’habitation : « *Une caméra d’imagerie thermique détecte et mesure uniquement les différences de chaleur sur les surfaces extérieures des sujets photographiés sans donner d’images concrètes ou détaillées concernant la présence ou les agissements des personnes dans le logement, la présence de choses dans le logement ou d’événements se produisant dans le logement. (...)* »<sup>66</sup>. C’est peut-être pour cela qu’il ressort de l’enquête du COC que peu de services de police prêtent une attention spécifique à la portée de l’utilisation de caméras thermiques.

Il est néanmoins important de replacer ce verdict dans le bon contexte et dans le cadre de la question de droit spécifique qui était soumise à la Cour de Cassation, et qui est d’ailleurs largement antérieure au nouveau cadre de la protection des données constitué par la LPD et par les nouvelles prescriptions relatives aux caméras telles qu’elles ont été insérées en 2018 dans la LFP. L’utilisation d’une caméra thermique montée sur un drone qui filme de nuit la présence de personnes dans un jardin (ou par les fenêtres d’une habitation) semble ne pas relever du contexte du verdict de la Cour de Cassation. En marge des possibilités de manipuler les caméras dans la direction souhaitée et de zoomer très fort sur l’objet, et en marge de la haute résolution des images, la maniabilité et la flexibilité du drone jouent à cet égard également un rôle important du fait qu’il est à même de voler à très basse altitude et de pénétrer tant dans des espaces ouverts exigus (dépendances d’une habitation) que dans une habitation. On peut en déduire que l’utilisation d’un drone dans le but d’avoir une vue dans une dépendance d’une habitation (jardin), et a fortiori dans une habitation, constitue très rapidement un recours à un « moyen technique » – même si les personnes ne sont pas identifiables – et peut et doit dès lors être considérée comme une observation systématique au sens de l’article 47*sexies* du Code d’instruction criminelle. Il découle en effet du verdict susmentionné qu’il n’est pas exigé que les

<sup>65</sup> Chambre des mises en accusation d’Anvers, 1<sup>er</sup> mars 2010.

<sup>66</sup> Cassation, 19 novembre 2013, P.13.1779.

personnes puissent être identifiées. Il est suffisant que les personnes puissent être individualisées (autrement dit, que la caméra fournisse des images de la présence ou du comportement de la personne).

**38.** La situation semble différente lorsque, durant l'utilisation d'un drone par exemple lors d'un accident de la route d'envergure pour se faire une idée de la situation du trafic ou lors d'une manifestation pour se faire une idée de son ampleur, l'unité de police se trouvant sur les lieux constate une infraction ou un délit dont l'auteur prend la fuite et appelle le drone en renfort. Dans une telle situation, il n'est pas exclu que l'auteur se fraie un passage à travers des lieux fermés non accessibles au public, comme des jardins ou d'autres dépendances d'habitations, mais que la position de l'auteur puisse être communiquée grâce à l'assistance du drone aux unités de police en charge de la poursuite et que l'auteur puisse ainsi être intercepté. La question qui se pose consiste à déterminer si la prise des images a dans ce cas pour objectif de réellement avoir une vue sur les personnes ou sur les comportements de personnes se trouvant dans le jardin ou dans les habitations, de sorte que la poursuite de l'intervention de police porte à cet égard atteinte à l'inviolabilité du domicile. En tout état de cause, la caméra filme de manière ciblée dans les dépendances de l'habitation, mais dans le but de pouvoir arrêter le suspect en fuite, sans que l'objectif ne soit de porter atteinte à l'inviolabilité du domicile. On peut admettre que l'inviolabilité du domicile est en l'occurrence bel et bien en cause vu que ni l'identité ni la qualité de la (des) personne(s) présente(s) n'ont en principe d'importance. Dans la situation que nous décrivons, il est toutefois question de flagrant délit, de sorte que l'autorisation du juge d'instruction n'est pas requise (et qu'il n'est pas possible non plus d'obtenir à temps l'autorisation du magistrat du parquet). Cependant, il n'en demeure pas moins que le traitement d'images ne peut pas être excessif, et que l'on ne peut donc pas filmer plus de données à caractère personnel que nécessaire.

#### **D. Prise de décision démocratique et évidence de l'utilisation du drone**

**39.** Un quatrième et un cinquième problèmes résident respectivement dans le caractère démocratique de la prise de décision et la question de l'évidence de l'utilisation d'un drone (utilisation visible ou non visible).

##### D.1. L'autorisation en vue de l'utilisation du drone

**40.** L'utilisation visible de caméras sur le territoire de la commune nécessite l'autorisation du Conseil communal<sup>67</sup>. Il ressort de l'exposé qui précède que la demande d'autorisation doit contenir les informations nécessaires pour permettre aux conseillers communaux de prendre en connaissance de cause une décision qui soit soigneusement étayée. Comme nous le faisons remarquer plus haut, il

---

<sup>67</sup> Article 25/4 de la LFP.

convient non seulement d'identifier et de résoudre ces aspects dans l'AIPD, mais aussi de mentionner les points d'attention (fondamentaux) dans la demande d'autorisation et de les soumettre aux conseillers communaux. Cela signifie avant tout que contrairement à ce que supposent certaines zones de police, le Conseil communal ne peut pas autoriser un « recours général » aux caméras mobiles<sup>68</sup>. Le Conseil communal peut par contre autoriser (en une seule décision) l'utilisation de tous les types de caméras mobiles pris séparément, à condition que la demande d'autorisation distingue les différents types de caméras mobiles, les définisse clairement en fonction de leur technologie et de leur fonctionnalité spécifiques, détermine et explique les finalités (spécifiques) de l'utilisation de chaque type de caméra mobile, motive la nécessité de leur utilisation et décrit les particularités du traitement de données qui sont pertinentes pour le Conseil communal et identifiées dans l'AIPD (sans divulguer les éléments opérationnels et stratégiques). En second lieu, le rapport avec les droits fondamentaux et les risques induits pour ces droits fondamentaux, dont la protection de la vie privée, doivent être décrits, et enfin, en troisième lieu, les mesures adéquates pour les atténuer et/ou pour y remédier (garanties) doivent être exposées.

Il ressort de l'enquête que dans la plupart des cas, ces informations circonstanciées ne sont pas fournies au Conseil communal, de sorte que la décision ne se fonde pas sur une connaissance suffisante. L'Organe de contrôle constate malheureusement aussi que les Conseils communaux semblent approuver des demandes d'autorisations formulées dans des termes très généraux en ce qui concerne l'utilisation de caméras et/ou de drones, et signent donc en quelque sorte des chèques en blanc.

**41.** En ce qui concerne l'utilisation de caméras par la police fédérale, la compétence de l'octroi de l'autorisation a été déléguée par le ministre de l'Intérieur à la Direction générale de la police administrative (DGA)<sup>69</sup>. Trois observations peuvent être formulées à ce sujet. Tout d'abord, bien que cette construction légale soit entièrement conforme à l'article 25/4 §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de la LFP, sa faiblesse réside dans le fait que la police s'octroie *de facto* l'autorisation à elle-même, de sorte que l'évaluation démocratique recherchée par le législateur n'est pas présente. Ensuite, force est de constater que ce système fait qu'il n'est pas tenu compte et qu'il ne doit pas être tenu compte de la compétence des administrations locales d'autoriser (éventuellement sous conditions) l'utilisation de caméras sur leur territoire, dès lors que ces administrations locales n'ont aucunement voix au chapitre dans la décision de la DGA. Une troisième et dernière observation avait déjà été identifiée dans le cadre de l'utilisation de la *bodycam*<sup>70</sup>. Les directives opérationnelles des zones de police qui ont été analysées disposent que lorsqu'un fonctionnaire de police fait usage de la *bodycam* alors qu'il se trouve en dehors du

<sup>68</sup> Cf. exposé des motifs, p. 22 : « *La demande d'autorisation devra mentionner le type de caméras (fixes, fixes temporaires ou mobiles, caméras intelligentes ou classiques) que le service concerné souhaite pouvoir utiliser (...) (notamment, le fait que les caméras mobiles seront des bodycams, des drones, des caméras montées sur des véhicules, etc.) (...).* ».

<sup>69</sup> Note SAT/Adm/2018/1959 du 14-09-2018.

<sup>70</sup> Avis d'initiative du 8 mai 2020 « suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams* » (CON19008), <https://www.organedecontrôle.be/publications/avis-recommandations>.

territoire de sa zone de police, la *bodycam* doit être désactivée, sauf lorsque l'autre zone de police a donné l'autorisation à cet effet. Ce point de vue part de la condition légale que la police ne peut en effet utiliser en principe des caméras que sur le territoire qui ressort de sa compétence<sup>71</sup>. La LFP ne prévoit pas explicitement – même si ce problème a été soulevé à l'occasion des travaux parlementaires – un règlement où un service de police locale, qui est habilité à utiliser des caméras mobiles, peut également utiliser ces caméras dans une autre zone de police (dont le territoire est par exemple limitrophe). Le même constat s'applique également et a fortiori à l'utilisation de drones. La LFP ne tient pas compte du fait que l'hélicoptère de la police fédérale ou le drone est (logiquement) utilisé sur le territoire de la commune. Il est évident que dans la pratique policière quotidienne, il s'agit d'un cas très fréquent. Les opérations et interventions de police ne se limitent en effet pas aux frontières communales ou aux limites des zones de police. Ici aussi, il appartient au législateur de remédier à ce problème.

#### D.2. L'exigence de l'évidence de l'utilisation du drone

**42.** Conformément à l'article 25/2 §2, 2<sup>o</sup>, a) de la LFP, une caméra portée par un drone doit en l'occurrence être considérée comme « visible » si l'aéronef de police est « *identifiable comme tel* ». Si le drone satisfait à cette condition, la caméra utilisée doit être considérée comme visible, autrement dit pas comme cachée ni secrète<sup>72</sup>. Si ce n'est pas le cas, (la caméra montée sur) le drone doit être considéré(e) comme non visible. On peut se demander si un drone répond *de facto* à cette condition d'évidence. L'enquête démontre que le logo de la police est surtout apposé sur le dessus du drone, ce qui est logique au premier abord étant donné que le dessous du drone est équipé d'une ou plusieurs caméras. De plus, un drone en plein vol est déjà difficilement visible en soi, et encore moins identifiable. Dans les faits, le drone n'est donc clairement reconnaissable en tant qu'aéronef de police que lorsqu'il se trouve au sol. Cela signifie que dans la pratique, il est pour ainsi dire impossible de reconnaître le drone (un drone appartenant à la police ou utilisé par la police) comme étant un aéronef de police. Par conséquent, le drone en plein vol, lorsqu'il est visible, est (pour ainsi dire) impossible à distinguer d'un appareil qui appartiendrait à un citoyen, de sorte que l'identité du responsable du traitement d'images ne peut pas être clairement établie<sup>73</sup>. Dans une large mesure, on peut en dire autant de l'hélicoptère de police, si ce n'est que l'hélicoptère de police est plus facile à percevoir par les sens et à reconnaître comme un aéronef de police grâce au logo de la police apposé sur ses flancs. La condition de visibilité imposée par la loi se révèle pour ainsi dire impossible à respecter dans la pratique, alors que le service de police responsable tient compte (ou veut tenir compte) de cette

---

<sup>71</sup> Article 25/4 §1<sup>er</sup> de la LFP.

<sup>72</sup> 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, 54-2588/001, p. 13.

<sup>73</sup> Ce à quoi il convient d'ajouter que même lorsque le citoyen est en mesure de distinguer un drone privé d'un drone de police, il peut dans ce cas seulement savoir que « un service de police » est le responsable du traitement d'images.



condition de visibilité. La LFP a donc en la matière recouru clairement à une fiction d'utilisation visible de caméras, alors que ce n'était pourtant pas le but. On peut donc s'interroger sur le fait que la loi exige qu'un aéronef soit identifiable pour pouvoir être considéré comme « visible » au sens de la LFP.

**43.** Il est clair qu'une solution s'impose. Dans notre avis relatif à l'utilisation de *bodycams* également, nous avons constaté des problèmes au niveau du respect de l'obligation de transparence lors de l'utilisation effective de la *bodycam*. Nous recommandions dans l'avis de créer dans la LFP une présomption légale d'évidence pour l'utilisation de la *bodycam*, de manière à ce que, en l'occurrence, l'avertissement ne soit plus une exigence légale pour la visibilité, mais reste néanmoins une bonne pratique. La présomption d'évidence est cependant plus difficile à concevoir dans le cas d'un aéronef de police et n'est peut-être même pas toujours souhaitable. La différence avec le drone réside dans le fait que le fonctionnaire de police est identifiable en tant que tel parce qu'il porte un uniforme de police, porte de manière visible un brassard de la police ou s'identifie en tant que fonctionnaire de police au moyen de sa carte d'identité de service<sup>74</sup>. Le véhicule ou l'aéronef de police doit donc véritablement pouvoir être reconnu comme tel sur la base d'éléments qui indiquent clairement qu'il appartient à la police. Bien que l'hélicoptère de police puisse à une certaine altitude être reconnu comme étant un aéronef de police, c'est (pour ainsi dire) impossible dans le cas d'un drone. Il n'est pas impensable que le drone risque d'être considéré non seulement *de facto* mais aussi *de jure* comme non visible, et donc comme caché ou secret, de sorte que son utilisation serait alors limitée étant donné que la LFP n'autorise l'utilisation non visible de caméras (mobiles) que dans un nombre limitatif de missions de police<sup>75</sup> (de sorte que l'utilisation effective serait encore davantage limitée dans la pratique en raison de la nature de l'appareil).

**44.** Reste à voir comment un drone pourrait répondre à l'exigence d'évidence (« utilisation visible »). La zone de police d'Ypres est par exemple consciente de ce problème et a imaginé une solution pratique. Étant donné la petite taille du drone et l'impossibilité, dans les faits, de le rendre reconnaissable en y apposant le logo de la police, la seule solution semble résider dans la proposition de doter le drone (et par extension l'hélicoptère de police) d'un gyrophare bleu qui serait activé de manière standard lorsque l'appareil est en vol<sup>76</sup>. Si le gyrophare n'est pas activé, cela signifierait que le drone est utilisé de manière non visible et doit alors satisfaire aux conditions légales des articles 46/4 à 46/11 inclus en fonction de la mission de police spécifique. Lorsque le drone est utilisé de manière non visible, il ne doit évidemment pas être reconnaissable comme un aéronef de police. Le gyrophare de police devra bien entendu être adapté en fonction de l'aéronef et compte tenu des prescriptions aéronautiques. L'Organe de contrôle recommande ici aussi au législateur d'ancrer une telle solution pragmatique dans la LFP.

<sup>74</sup> Article 25/2 §2, b) de la LFP. Exposé des motifs, p.13.

<sup>75</sup> Articles 46/1 à 46/14 inclus.

<sup>76</sup> Enquête de conformité sur l'utilisation de drones par la zone de police d'Ypres, p. 3.

## E. Conservation des images

**45.** Il ressort des documents transmis au COC par les services de police qu'il est généralement admis que le délai de conservation prend cours à partir du moment de l'enregistrement (la collecte) des images, indépendamment de la nature du support sur lequel les images sont initialement traitées. Cette vision est en ligne avec l'avis du COC relatif à l'utilisation des *bodycams*. Concrètement, cela signifie que lorsque les images sont enregistrées sur la carte SD de la caméra mobile (sur le drone) et ensuite transférées vers le serveur de la police ou lorsque les images sont directement enregistrées sur le serveur de la police, donc sans être enregistrées d'abord sur la carte SD, le délai de conservation prend cours dans le premier cas au moment de l'enregistrement sur la carte SD et dans le second cas au moment de l'enregistrement sur le serveur de police. En ce qui concerne l'importance de la prise de cours du délai de conservation des images des caméras, nous pouvons renvoyer aux points 25 à 28 inclus de l'avis relatif aux *bodycams*.

Pour toute clarté, cela signifie que le traitement des images doit être lu au sens de l'article 25/6 de la LFP, à savoir « *les informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras, peuvent être enregistrées et conservées* », étant entendu que le délai de conservation prend cours « *à compter de l'enregistrement* »<sup>77</sup>. Si les images entrent en ligne de compte pour un traitement dans la BNG, le délai de conservation qui s'applique diffère il est vrai du délai initial de 12 mois, mais ne commence pas à courir à nouveau. Autrement dit, le délai de conservation (tant le délai de conservation des images que, par la suite, le délai de conservation prévu en cas de transfert des images vers les banques de données de base et/ou vers la BNG) se met à courir à partir du premier enregistrement des images de la caméra en application de l'article 25/6 de la LFP. Le délai de conservation supplémentaire en vertu de l'article 44/9 de la LFP ne commence donc pas à courir seulement à partir de l'enregistrement (la validation<sup>78</sup>) des données dans la BNG. Le même raisonnement s'applique pour les banques de données de base (article 44/11/2 de la LFP).

## F. Accès aux images et aux enregistrements audio

**46.** Quant à l'accès aux images, il dépend de la finalité visée. Durant le premier mois à compter de leur enregistrement, les images sont accessibles pour des missions de police administrative et de police judiciaire. Au bout d'un mois, l'accès aux images est encore possible uniquement dans le cadre de missions de police judiciaire, et ce après l'intervention du procureur du Roi<sup>79</sup>. L'accès aux images est autorisé uniquement en présence d'un intérêt opérationnel concret, et cet accès est traçable

---

<sup>77</sup> Soulignement du COC.

<sup>78</sup> À travers l'application de ce que l'on appelle l'« option 35 ».

<sup>79</sup> Article 25/7 §1<sup>er</sup>, premier et deuxième alinéas de la LFP.

(journalisé)<sup>80</sup>. Pour le reste, nous renvoyons aux points 29 à 31 inclus de l'avis relatif à l'utilisation de *bodycams*<sup>81</sup> qui, *mutatis mutandis*, ont valeur d'orientation en ce qui concerne les droits du personnel de police et des citoyens.

### G. Optimalisation à travers une approche intégrée des systèmes de caméras

**47.** Le COC souhaite profiter de l'occasion pour placer dans une perspective plus large l'utilisation policière de caméras, à la lumière d'une gestion efficace et intégrée.

Le PCN<sup>82</sup>, en sa qualité de composant national de la GPI, les 10 cellules de transmission des CIC provinciaux<sup>83</sup> en leur qualité de composants décentralisés de la GPI, de même que l'Appui aérien (DAFA) de la police fédérale et nombre de dispatchings des zones de police locale disposent d'un « *Video Management System* » (VMS), qui permet le suivi en temps réel d'images ainsi que leur enregistrement et leur traitement.

Les VMS fédéraux, à savoir ceux du PCN, des cellules de transmission des CIC et de l'Appui aérien, sont déjà reliés entre eux afin de pouvoir recevoir les images des hélicoptères ou des drones de DAFA, qui sont captées au moyen de 8 antennes et transmises au VMS de DAFA. Ce système et les VMS participants constituent donc *de facto* un *backbone* de la solution qui pourrait par la suite être déployée à l'échelle nationale. Ce *backbone*, qui est relié aux réseaux de fibre optique nationaux et régionaux qui ont été connectés au centre de données de la GPI grâce au déploiement du réseau national de caméras *ANPR*, pourrait donc être utilisé pour recevoir et rendre accessibles les images tant des caméras de la police (relevant de la LFP) que des caméras de tierces parties (relevant de la loi relative aux caméras).

Un Video Management System, également appelé Video Management Software ou Video Management Server, est un composant d'un système de surveillance par caméra qui, d'une manière générale :

- rassemble des images de caméras et d'autres sources ;
- enregistre les images ;
- offre une interface permettant à la fois de visualiser les vidéos en direct et d'accéder aux images enregistrées.

Du fait des améliorations intervenues au niveau de la technologie, il y a lieu de faire une distinction entre un Video Management System (VMS) et les fonctions intégrées des caméras modernes fonctionnant en réseau. Nombre de caméras modernes fonctionnant en réseau offrent des

<sup>80</sup> Exposé des motifs de cette loi, p. 29 et 30 (Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n° 54-2588/001).

<sup>81</sup> Avis d'initiative du 8 mai 2020 « *suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de bodycams* » (CON19008), <https://www.organedecentrale.be/publications/avis-recommandations>.

<sup>82</sup> Point de contact national.

<sup>83</sup> CIC est l'acronyme de Centre d'Information et de Communication, à savoir le premier pilier du fonctionnement provincial du SICAD, qui est responsable du suivi en temps réel à travers la prise en charge des appels et le dispatching des équipes sur le terrain. Le CIA est le deuxième pilier du fonctionnement du SICAD, en charge du traitement de deuxième ligne de l'information.

fonctionnalités internes permettant d'enregistrer directement des images vidéo et de les visualiser dans un navigateur Internet sans recourir à un VMS. Ces possibilités existent aussi pour les caméras montées sur des drones, et vont de l'enregistrement sur la carte SD au *streaming* des images. Pour une approche **intégrée** de l'utilisation policière de caméras, un VMS est donc requis.

Un VMS permettrait aussi une gestion efficace et intégrée de l'utilisation de caméras. Si les différents VMS qui existent au sein de la GPI venaient à s'intégrer en un seul système de surveillance vidéo disposant d'un statut juridique consolidé et d'un modèle vidéo fonctionnel propre, la synergie vidéo entre la GPI et ses partenaires externes s'en trouverait considérablement facilitée : des conventions et des protocoles standard, des AIPD types et une seule connexion technique suffiraient alors à mettre en place l'échange d'images de caméras. Les VMS formeraient ainsi un portail d'accès pour les images de caméras pouvant être utilisées par la police, ce qui pourrait d'une part induire un risque en l'absence des mesures de mitigation adéquates, mais offrirait d'autre part des avantages considérables en termes de qualité de la gestion des données et de réduction du risque d'abus des données ; une politique de sécurité uniforme pourrait être appliquée et offrir des garanties fiables en termes de traçabilité et de confidentialité des données, ce qui ne ferait que profiter à l'utilisation opérationnelle de caméras par la police.

Les caméras montées sur des drones peuvent être reliées à la station au sol au moyen de réseaux de données mobiles (3G, 4G ou 5G) ou d'une connexion fixe, par le biais de l'un des réseaux susmentionnés. Si les cellules de transmission concernées des CIC, et éventuellement aussi celles des zones de police locale, sont connectées à l'un des réseaux participants, les images des caméras pourraient techniquement être mises à disposition à condition de satisfaire à toutes les conditions juridiques. Il serait ainsi par exemple envisageable d'un point de vue opérationnel de suivre des opérations planifiées ou des incidents dans le cadre de phénomènes ou d'événements en transmettant les images de caméras fixes et d'aéronefs mobiles au VMS du centre de commandement ou de la cellule de transmission dirigeant l'opération ou l'incident. Les éventuels véhicules impliqués pourraient être recherchés au moyen du réseau *ANPR* à partir du même centre de commandement ou de la même cellule de transmission, ce qui permettrait de diriger tactiquement les équipes impliquées. Il est également possible d'enquêter sur une problématique en visualisant ultérieurement un éventuel enregistrement ou en effectuant une recherche sur les personnes répondant à certaines caractéristiques, par exemple 'individu porteur d'un sac à dos jaune'. Par extension, il en va de même des caméras d'autres responsables du traitement comme les Régions, installées sur les routes régionales et les autoroutes avec comme finalité primaire le suivi des flux de circulation. Les réseaux auxquels ces caméras recourent sont en effet également connectés au centre de données de la GPI.

Le statut juridique d'un tel VMS est cependant encore très vague à l'heure actuelle. Légalement, les VMS ne peuvent donc pas acquérir le statut de banque de données technique étant donné que ce type

de banques de données<sup>84</sup> est actuellement prévu uniquement pour les caméras intelligentes ou pour les systèmes de reconnaissance des numéros d'immatriculation. Dans le cadre législatif actuel, le statut juridique consolidé ne semble possible qu'en attribuant à un VMS le statut de banque de données particulière conformément à l'article 44/11/3 de la LFP. À moyen ou long terme, le COC recommande ici une initiative législative afin de faire relever les images des caméras de surveillance d'un nouveau type de banques de données techniques au sens de l'article 44/3 §2 de la LFP et des articles 44/11/3<sup>sexies</sup> à 44/11/3<sup>decies</sup> inclus de la LFP. Le traitement des images en vertu de la LFP cadre en effet dans l'exécution des missions de police administrative et judiciaire, et les informations enregistrées dans le VMS sont structurées de manière à pouvoir être retrouvées directement. En fonction des possibilités techniques, il faudra examiner s'il convient de créer une banque de données nationale plutôt que plusieurs banques de données techniques locales interconnectées destinées au traitement des images. Dans tous les cas, une telle approche offre à terme, en dépit de l'enregistrement et des possibilités de traitement et d'accès plus larges, davantage de garanties – et de meilleures – en termes de protection des données (à caractère personnel) d'une part et d'efficacité opérationnelle d'autre part.

#### **H. L'analyse d'impact relative à la protection des données et l'analyse d'impact et de risques au niveau de la protection de la vie privée et au niveau opérationnel**

**48.** L'article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP précise de manière univoque sur la base de quels aspects le Conseil communal doit pouvoir prendre une décision concernant l'utilisation, en l'occurrence, de caméras mobiles montées sur des drones : sur le plan de la nécessité opérationnelle, d'une part, et sur le plan de l'impact de l'utilisation des drones sur la protection de la vie privée, d'autre part. Par souci d'exhaustivité et de clarté, nous reprenons ci-après littéralement l'article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP :

*« La demande d'autorisation visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> précise le type de caméras, les finalités pour lesquelles les caméras vont être installées ou utilisées, ainsi que leurs modalités d'utilisation, et en ce qui concerne les caméras fixes également le lieu. Cette demande 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. »*

Une mise en balance des deux intérêts – le fonctionnement policier opérationnel d'une part et la protection de la vie privée (et/ou le rapport avec d'autres droits fondamentaux) d'autre part – doit donc clairement figurer dans l'AIPD et dans la demande d'autorisation. Autrement dit, si l'utilisation de drones est nécessaire et comporte ainsi inévitablement ou est susceptible de comporter, en fonction

---

<sup>84</sup> Article 44/2 §3 de la LFP.

de la finalité spécifique en vue de laquelle le drone est utilisé, des risques pour la protection de la vie privée, il convient d'indiquer dans quelle(s) situation(s) c'est le cas ou cela pourrait être le cas (identification du risque) et quelles mesures sont prises pour limiter le plus possible l'atteinte à la vie privée (ou à un autre droit fondamental lié) (mesures de remédiation), compte tenu de l'efficacité de la mission policière. Une AIPD constitue en l'occurrence non seulement une obligation légale, mais aussi l'instrument idéal pour inventorier ces aspects, y apporter une réponse et les décrire dans la demande d'autorisation. De cette manière, le Conseil communal pourra, comme nous l'avons souligné plus haut, prendre connaissance des intérêts en présence et de la manière dont la police les met en balance, et donc formuler un consentement « éclairé »<sup>85</sup>.

**49.** L'article 25/4 §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la LFP ne précise toutefois pas comment cette évaluation doit précisément être exprimée dans la demande d'autorisation. Le COC est d'avis qu'il pourrait suffire de reprendre globalement dans la demande d'autorisation ces aspects et éléments essentiels qui sont pris en compte et les mesures qui sont prises à cet égard par la zone de police, sur la base desquels les conseillers communaux pourront prendre une décision en connaissance de cause. Il n'est donc pas nécessaire – ni d'ailleurs souhaitable (pour des raisons opérationnelles et stratégiques) – de reprendre littéralement (des parties de) l'AIPD dans la demande d'autorisation.

**50.** L'AIPD exigée par la LPD doit comporter, selon l'article 58, 2<sup>e</sup> alinéa de la LPD, « *au moins une description générale des traitements envisagés, une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, les mesures envisagées pour faire face à ces risques, les garanties, mesures et mécanismes de sécurité visant à assurer la protection des données à caractère personnel et à apporter la preuve du respect du présent titre, compte tenu des droits et des intérêts légitimes des personnes concernées et des autres personnes intéressées* ». En marge du fait que le système de traitement consiste en l'utilisation de drones, les questions principales qui en découlent et auxquelles l'AIPD doit apporter une réponse sont les suivantes :

- L'utilisation du système de traitement (caméra mobile) est-elle autorisée par la loi ?
- En vue de quelles finalités spécifiques le système de traitement est-il utilisé ?
- Quelle est la base légale des traitements (les dispositions applicables concernant l'utilisation de caméras dans le cadre des compétences générales de contrôle et de surveillance des services de police et, le cas échéant, les régimes particuliers, comme l'application de méthodes particulières de recherche) ?
- Comment veille-t-on à ne pas traiter davantage de données que ce qui est strictement nécessaire (proportionnalité) ?
- Quel est le rapport avec d'autres droits fondamentaux (vie privée, inviolabilité du domicile) ?

---

<sup>85</sup> À savoir, conformément à l'article 4, 11<sup>o</sup> du RGPD, une « *manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque* ».

- Quelles garanties sont prévues pour limiter l'atteinte aux droits fondamentaux identifiés (requête judiciaire du ministère public ou du juge d'instruction, mission restreinte, limitée dans le temps, enregistrement des données uniquement en fonction de la mission) ?
- Quels sont les risques induits par le système de traitement et le traitement des données et quelles mesures de remédiation sont prises ?
- Identification et explication de chacun des traitements prévus, avec mention de la finalité et évaluation par rapport au cadre légal et/ou réglementaire ;
- Pour rendre le traitement concret, une représentation visuelle des traitements sur le plan fonctionnel (« high level ») ;
- Une représentation visuelle des traitements sur le plan technique (« high level »).

Il va de soi qu'il n'est pas possible d'évaluer a priori pour toute aide ou assistance à une intervention si – et dans l'affirmative, dans quelle mesure – l'utilisation du drone induira une atteinte (grave) à l'inviolabilité du domicile et à la vie privée. Bien qu'il s'agisse dans la pratique d'une évaluation au cas par cas, le pilote ou le responsable opérationnel peut en tenir compte et limiter le traitement des données au strict nécessaire. Les circonstances sont légion et il est impossible d'exclure le risque pour les droits fondamentaux. Toutefois, cela n'empêche pas de tenir compte de ces risques potentiels lors de l'établissement de la demande d'autorisation et de l'AIPD, en fonction des finalités visées par l'utilisation du drone, et d'imaginer et de prévoir les mesures de remédiation adéquates dans la mesure où c'est possible d'un point de vue organisationnel et technique sans mettre en péril la mission de police.

## V. RÉFLEXIONS

**51.** Pour résumer, nous pouvons dire que seule une petite minorité de zones de police disposent d'une autorisation distincte du Conseil communal en vue de l'utilisation d'un drone et/ou de finalités spécifiquement délimitées pour cette utilisation.

Il apparaît en outre que la plupart des zones de police interrogées qui disposent d'un drone ou ont l'intention d'en faire l'acquisition rencontrent des difficultés pour évaluer l'utilisation du (des) drone(s) en fonction des conclusions du rapport CARMA qui a été transmis à toutes les zones de police et entités de la police fédérale interrogées. La police intégrée éprouve beaucoup de difficultés à identifier les problèmes, et a fortiori à les résoudre et/ou à les atténuer de manière à trouver un équilibre correct entre la nécessité de l'utilisation des drones dans l'intérêt du fonctionnement adéquat de la police d'une part et la protection des droits et libertés fondamentaux du citoyen d'autre part. Il est par exemple souvent indiqué de manière laconique qu'il est possible que le drone survole parfois (inévitavelmente) des propriétés privées ou que, dans le sillage de l'arrêt de la Cour de cassation concernant les caméras thermiques que nous évoquons plus haut, « *le risque est ramené à zéro* »<sup>86</sup>...

---

<sup>86</sup> Exemple, *Analyse d'impact (AIPD), DGA/DAFA HÉLICOPTÈRES et DRONES*, point 2.2.1.

Le constat est le même en ce qui concerne la question de la proportionnalité des traitements d'images – à la lumière ou non de l'utilisation de plusieurs caméras pour le pilotage du drone ou pour l'enregistrement opérationnel de données – et de la portée de la fonctionnalité de la caméra thermique. Cependant, il est important que le fonctionnaire de police responsable qui envisage l'utilisation d'un drone tienne suffisamment compte de ce qui précède.

**52.** Il est recouru à des demandes d'autorisations « standard » (copier-coller) qui sont partagées et copiées de manière transversale au sein de la GPI. Bien que la LFP confie au Conseil communal un contrôle démocratique et un pouvoir de décision importants à l'égard de l'autorisation de l'utilisation de caméras, la procédure est plutôt considérée comme une formalité et les Conseils communaux ne semblent pas vraiment prendre ce rôle très à cœur. Cependant, l'exposé qui précède démontre bien qu'il serait une erreur de prendre à la légère tant la demande de consentement de la police que le processus de décision de la représentation démocratique.

**53.** Certaines AIPD et/ou demandes d'autorisations indiquent que le drone sera « *utilisé par les services de police dans le cadre de leurs opérations et activités ou par des exploitants agissant sous les ordres de la zone de police* » (soulignement du COC). Si le terme « exploitants » vise l'utilisation de drones par des sociétés de gardiennage privées et implique que le drone peut également, comme le prévoit la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, être piloté par des agents de gardiennage, on se retrouve dans une situation très problématique – pour ne pas dire illicite – étant donné que des particuliers (et plus spécifiquement des agents de gardiennage) ne peuvent pas s'acquitter de véritables missions de police et ne disposent d'aucune compétence de police.

**54.** Ce raisonnement est en partie lié à l'état de la technique des caméras. La technologie évolue en effet à la vitesse de l'éclair, et d'un côté, ce sont ces progrès qui font toute l'efficacité de l'utilisation d'un drone. Tant sur le plan organisationnel et tactique que pour l'analyse de risques, le système présente des avantages indéniables. Mais d'un autre côté, le risque d'une atteinte disproportionnée à la vie privée augmente dans des proportions significatives. Cela dit, ce risque ne rend pas *ipso facto* l'utilisation de technologies innovantes par la police illicite ou problématique. Mais il faut alors prévoir des mesures de mitigation. La technologie permet en effet d'obtenir de différentes manières une image détaillée de la personne, alors que cette image (détaillée) ne répond pas à un intérêt opérationnel. Il s'agit là d'aspects importants qui démontrent la nécessité d'une analyse préparatoire adéquate en fonction de la technologie utilisée, même s'il s'agit du point de vue juridique du même type de caméra (« caméra mobile »).

## **VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

**55.** Cette enquête et cet avis d'initiative ont conduit à l'identification de cinq problèmes et à la formulation d'un certain nombre d'autres observations qui font apparaître une zone de tension et/ou



des contradictions quant à la faisabilité de l'utilisation des drones à la lumière de la réglementation « technologiquement neutre » de l'utilisation de caméras qui est poursuivie par la LFP. Ces problèmes sont rappelés ci-après.

1) Une remarque générale est que l'utilisation de drones est trop rapidement comparée à l'utilisation de *bodycams* et/ou de caméras mobiles en général. Or, cette comparaison n'est pas pertinente. En termes d'intrusion dans la vie privée, aucune utilisation de caméras (mobiles) ne souffre la comparaison avec l'utilisation de caméras au moyen d'un drone. Une réalité dont les acteurs – tant la GPI que les autorités policières – ne sont pas suffisamment conscients.

2) Lors de l'utilisation d'une caméra (mobile), et par exemple d'un drone, l'exigence de proportionnalité doit être appliquée non seulement à la question de l'utilisation du moyen en soi, mais aussi au traitement de données qui en découle. Dans les deux évaluations, la notion d'« intervention » constitue un paramètre important.

3) L'utilisation d'un drone qui filme la présence de personnes dans les dépendances d'une habitation, voire dans l'habitation elle-même, porte atteinte à l'inviolabilité du domicile. C'est le cas également lorsque la caméra thermique est à même d'individualiser ou a fortiori d'identifier des personnes. Logiquement, les dispositions du Code d'instruction criminelle doivent être respectées en ce qui concerne la fonction de police judiciaire. Dans le cadre des missions de police administrative, une telle utilisation dans l'objectif d'avoir une vue dans une habitation ou ses dépendances est tout simplement illicite.

4) L'utilisation d'une caméra montée sur un drone est dans certaines circonstances incompatible avec l'utilisation d'un moyen technique telle qu'elle est visée à l'article 47*sexies* §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du Code d'instruction criminelle, de sorte qu'elle impliquera souvent que les règles susmentionnées doivent être suivies.

5) L'autorisation du Conseil communal n'est souvent pas axée sur les caractéristiques spécifiques du drone et la demande d'autorisation ne prête souvent pas suffisamment attention à la zone de tension avec d'autres droits fondamentaux.

6) Le fait que la police fédérale puisse autoriser elle-même l'utilisation d'aéronefs (dont les drones) est incompatible avec le processus de décision démocratique du Conseil communal qui est prévu dans la loi.

7) Dans la pratique, il est souvent *de facto* très difficile de considérer l'utilisation d'un drone comme une « utilisation visible de caméras » au sens de l'article 25/2 §2, 2<sup>o</sup>, a) de la LFP.

**Pour ces raisons,  
l'Organe de contrôle de l'information policière,  
formule les constatations suivantes et émet les recommandations suivantes,**

- 1) recommande aux ministres compétents d'imposer – ou du moins d'aspirer à – une uniformité maximale dans l'utilisation des drones (ou l'utilisation de caméras (mobiles) en général) en élaborant une directive ministérielle (voir aussi l'avis du COC relatif à l'utilisation de *bodycams*) ; recommande également dans ce contexte d'impliquer le Collège des procureurs généraux afin d'obtenir davantage de sécurité juridique pour l'utilisation de caméras mobiles montées sur des drones dans le cadre de missions judiciaires ;
- 2) recommande dans ce contexte de tenir compte du fait que le terme « caméra mobile » n'est pas technologiquement neutre. Il est indispensable de prévoir dans une directive ministérielle des garanties adéquates en fonction de la nature du support, de la fonctionnalité et de la portée de la technologie utilisée et du traitement de données qui en découle ;
- 3) décide que la date de prise de cours du délai de conservation des images/données à caractère personnel est la date à laquelle les données sont enregistrées sur le drone, même si elles ne sont pas enregistrées le même jour dans la banque de données policière de l'unité de police ;
- 4) recommande de doter les drones et les autres aéronefs de police d'un éclairage (réfléchissant) spécifique afin de satisfaire à l'exigence d'évidence prévue à l'article 25/3 §2, a) de la LFP ;
- 5) recommande de mener une réflexion afin de créer un cadre juridique clair pour les Video Management Systems qui existent au sein de la GPI.

Notifie conformément à l'article 237, deuxième, troisième et quatrième alinéas de la LPD le présent avis d'initiative :

- à la Chambre des Représentants ;
- aux ministres de la Sécurité et de l'Intérieur et de la Justice ;
- aux chefs de corps des zones de police visitées ;
- au Collège des procureurs généraux ;
- au Commissaire général de la police fédérale ;
- à la Commission Permanente de la Police Locale.

Avis d'initiative et recommandations approuvés par l'Organe de contrôle de l'information policière le 15 mars 2022.

Pour l'Organe de contrôle,

Koen Gorissen  
Membre-conseiller  
SIGNÉ

Frank Schuermans  
Membre-conseiller  
SIGNÉ

Philippe Arnould  
Président  
SIGNÉ