

RAPPORT DE VISITE

**RAPPORT AVEC MESURE CORRECTRICE
CONCERNANT LA VISITE EFFECTUÉE AUPRÈS DE
LA ZONE DE POLICE CARMA PAR L'ORGANE DE
CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE DANS
LE CADRE DE L'UTILISATION DE DRONES EN VUE
DU CONTRÔLE DU RESPECT DES MESURES VISANT
À LIMITER LA PROPAGATION DU CORONAVIRUS
COVID-19**

Référence: DIO20009

**ORGANE DE CONTROLE DE
L'INFORMATION POLICIÈRE**



1. COMPÉTENCES DE L'ORGANE DE CONTRÔLE

1. La loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD) a réformé l'Organe de contrôle de l'information policière (« Organe de contrôle » ou « COC ») en une autorité de contrôle à part entière. L'article 71 §1^{er} et les chapitres II et III de la LPD décrivent les missions et les compétences du COC. Il est dans ce contexte fait référence par ailleurs aux missions de contrôle visées aux articles 44/1 à 44/11/13 inclus de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP), relatifs à la gestion de l'information par les services de police. L'Organe de contrôle est ainsi investi d'une mission de surveillance et de contrôle, ce qui signifie qu'en marge de la protection de la vie privée et des données, le COC prête également attention à des éléments comme l'efficacité de l'intervention policière. Le COC n'est donc pas uniquement une autorité de protection des données.

L'Organe de contrôle est compétent pour les services de police¹, pour l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG)² et pour l'unité d'information des passagers (BELPIU)³. La compétence de surveillance de l'Organe de contrôle à l'égard de la police intégrée couvre à la fois les activités de traitement opérationnelles et non opérationnelles⁴. 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.

Pour ce qui est de la mission de contrôle, l'Organe de contrôle est chargé du contrôle du traitement des informations et des données visées à l'article 44/1 de la LFP, y compris celles introduites dans les banques de données visées à l'article 44/2, ainsi que de toute autre mission qui lui est confiée par ou en vertu d'autres lois.

L'Organe de contrôle est en particulier chargé du contrôle du respect des règles relatives à l'accès direct à la Banque de données nationale générale (BNG) et à sa consultation directe, ainsi que du respect de l'obligation visée à l'article 44/7, 3^e alinéa de la LFP, qui oblige tous les membres des services de police à alimenter cette banque de données. À travers un contrôle du fonctionnement, l'Organe de contrôle vérifie si le contenu de la BNG et la procédure de traitement des données et informations qui y sont conservées sont conformes aux dispositions des articles 44/1 à 44/11/13 de la LFP et à leurs mesures d'exécution.

Dans le cadre de l'utilisation de caméras non visibles, l'Organe de contrôle fonctionne en quelque sorte comme une commission « MAP »⁵. Conformément à l'article 46/6 de la LFP, toute autorisation et prolongation d'utilisation non visible de caméras dans les cas visés à l'article 46/4 doit être notifiée à l'Organe de contrôle sauf lorsque l'utilisation des caméras est réalisée sous le contrôle d'un magistrat. L'Organe de contrôle doit alors examiner si les conditions pour la décision, la prolongation ou l'exécution de cette mesure sont remplies.

L'Organe de contrôle prend en outre connaissance des plaintes et statue sur leur bien-fondé⁶. Les membres de l'Organe de contrôle et les membres du service disposent à cet égard de compétences d'investigation et peuvent prendre des mesures correctrices⁷. Ces mesures peuvent comporter une autorité de commandement à l'égard des entités contrôlées.

Un recours juridictionnel peut être introduit dans les trente jours contre certaines décisions de l'Organe de contrôle devant la Cour d'appel du domicile ou du siège du demandeur qui traite l'affaire selon les formes du référé conformément aux articles 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire⁸.

2. OBJET DE LA VISITE ET MÉTHODOLOGIE

¹ Tels que définis à l'article 2, 2^o de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (art. 26, 7^o, a de la LPD).

² Telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (art. 27, 7^o, d de la LPD).

³ Telle que visée au chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (art. 26, 7^o, f de la LPD).

⁴ Art. 4 §2, 4^{ème} alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données.

⁵ MAP signifie « *Méthodes Administratives Particulières* ».

⁶ Art. 240, 4^o de la LPD.

⁷ Art. 244 et 247 de la LPD.

⁸ Art. 248 de la LPD.

2.1. Contexte et antécédents

2. Le 10 décembre 2020, un communiqué de presse a été publié sur le site Internet de la chaîne télévisée flamande *VRT*⁹ comme quoi la zone de police CARMA avait l'intention de recourir en cette 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 privée¹⁰. 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.

3. 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) relative à la mise en œuvre des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19 qui ont été définies dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par les arrêtés ministériels des 1^{er} novembre 2020 et 11 décembre 2020, 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, ni à des fins administratives afin d'avoir une vue dans un lieu privé¹¹. 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 pas sur la fonction de police administrative dans le cadre de la mise en œuvre des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus pour autant que l'objectif ne soit pas d'avoir une vue dans un lieu privé.

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.

4. À la lumière de ce qui précède, le chef de corps de la zone de police CARMA a été prié de transmettre à l'Organe de contrôle les informations demandées concernant l'utilisation de *drones*. L'Organe de contrôle a ensuite effectué le 18 décembre 2020 une visite auprès de la zone de police (ZP) CARMA.

2.2. Méthodologie

5. L'objectif de la visite consistait surtout à se faire une idée concrète de l'utilisation des *drones*, à obtenir des informations sur la technologie utilisée (en particulier en ce qui concerne les caméras thermiques), le fondement légal concret sous-tendant cette utilisation et les situations et circonstances opérationnelles dans lesquelles le *drone* et la technologie sont utilisés. Une démonstration sur le terrain a dans ce contexte été organisée.

Étaient présents pour la ZP CARMA, le chef de corps suppléant et directeur des opérations, le *DPO*¹² de la ZP CARMA (qui assume la fonction de *DPO* provincial et est chargé de la coordination des 13 zones de police du Limbourg, dont seules 6 – dont la ZP CARMA¹³ – dispose d'un assistant *DPO*), l'assistant *DPO* de la ZP, le chef du service Coordination opérationnelle, le chef du service Recherche et Développement, le conseiller Politique et Communication, le directeur PLIF¹⁴ et deux pilotes de *drones* de la ZP. Le chef de corps était excusé pour cause de maladie. À la demande du COC,

⁹ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/12/10/politiezone-carma-contrroleert-bewoners-op-eindejaar-met-drones>.

¹⁰ <https://www.hln.be/genk/politie-reageert-na-commotie-over-controles-met-drones-op-oudjaar-we-doen-dit-al-negen-jaar~aa23d68d/>.

¹¹ https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_15.12.2020_clean.pdf, P. 42-43.

¹² *Data Protection Officer* (délégué à la protection des données).

¹³ Le fait qu'un seul membre du personnel doive endosser le rôle de délégué à la protection des données pour pas moins de 13 zones de police est problématique, mais ne fait pas l'objet du présent rapport.

¹⁴ Personnel, Logistique, Informatique et Finances.

il a été confirmé que ni le *DPO*, ni l'assistant *DPO* n'avaient jamais observé le fonctionnement ni les images d'un ou plusieurs *drones* de la ZP CARMA. Lors de la visite également, le *DPO* et l'assistant *DPO* n'ont pas assisté à la présentation du fonctionnement du *drone* au COC.

6. Le COC est bien conscient que l'utilisation de nouvelles technologies s'assortit de nouveaux défis mais soulève également des questions dans le cadre de la recherche d'un équilibre adéquat entre le fonctionnement de la police et la protection de la vie privée et des données à caractère personnel du citoyen. Cela requiert toutefois une analyse plus large et plus approfondie (également sur le plan juridique) portant sur la transparence et sur le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'utilisation de *drones* – analyse qui sera finalisée par l'Organe de contrôle dans le courant du premier trimestre de 2021. Cet exercice échappe donc à l'objet de l'enquête, dont le périmètre a été limité en raison des contraintes temporelles. La visite auprès de la ZP CARMA se limitait à l'identification des éventuels problèmes (de prime abord juridiques) qui peuvent ou doivent déjà être résolus à court terme. Le présent rapport ne se penche pas non plus sur la question de savoir si – et, dans l'affirmative, dans quelle mesure – les lois belges, et avant tout la LFP, sont conformes aux autres normes juridiques (équivalentes) (par ex. le Code d'instruction criminelle) ainsi qu'aux normes juridiques supérieures nationales (Constitution) et/ou internationales (CEDH, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Law Enforcement Directive* 2016/680, etc.). Comme nous le disions plus haut, une analyse plus approfondie sera réalisée plus tard en 2021 et donnera lieu à des recommandations. Le COC impliquera alors d'autres zones de police dans son enquête.

4. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

7. Avant d'examiner la question plus avant et/ou d'émettre un avis, il convient de s'interroger dans un premier temps (comme c'est toujours ou comme cela devrait toujours être le cas, en particulier de la part des responsables du traitement) sur le cadre légal applicable, autrement dit sur le fondement légal de l'utilisation des *drones*. Nous commencerons donc par exposer brièvement ce cadre légal.

8. La loi du 21 mars 2018¹⁵ a introduit dans la LFP l'utilisation de caméras par les services de police. L'occasion a également été mise à profit pour réglementer dans la LFP l'utilisation de quelques nouveaux systèmes ou types modernes de caméras. L'un de ces nouveaux types est la 'caméra mobile'. Une caméra mobile est « *la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation* »¹⁶. La LFP fait explicitement mention des « *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* »¹⁷. 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'aéronefs¹⁸. À la lumière de la circulaire du 25 juin 2019 du ministre de

¹⁵ Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B. 16 avril 2018.

¹⁶ Article 25/2 §1^{er}, 1^o :

« 1^o caméra mobile : la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation ; »

(...)

Article 25/2 §2, 2^o :

« Est réputée visible :

(...)

l'utilisation de caméras mobiles

a) soit 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 ;

b) soit avec avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels. »

Article 25/3, §1^{er} :

« Les services de police peuvent avoir recours à des caméras de manière visible dans le cadre de leurs missions, dans les conditions suivantes :

1^o dans les lieux ouverts et les lieux fermés dont ils sont les gestionnaires : caméras fixes, fixes temporaires ou mobiles, le cas échéant intelligentes ;

2^o dans les lieux fermés accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires :

a) caméras mobiles, le cas échéant intelligentes, pendant la durée d'une intervention ;

(...)

3^o dans les lieux fermés non accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires :

a) caméras mobiles, le cas échéant intelligentes, pendant la durée d'une intervention ;

(...) ».

¹⁷ Article 25/2 §2, 2^o de la LFP.

¹⁸ Doc. Parl. *Chambre*, 2017-2018, n° 54-2855/001, 10-11.

l'Intérieur, 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 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 vol¹⁹. Si l'on lit conjointement la circulaire ministérielle du 25 juin 2019 et la LFP, un *drone* doit donc être considéré comme une caméra mobile, en l'occurrence un aéronef de la police. Un *drone* ne pourrait donc pas être considéré comme une 'caméra fixe temporaire' s'il est relié par un câble comme le prévoient dans l'intervalle certaines autres zones de police et autorisations communales.

9. L'utilisation de caméras (mobiles) dans l'espace public (lieux ouverts) requiert l'autorisation du Conseil communal²⁰. 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 nouveau²¹. 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*²². Dans un tel cas, une nouvelle autorisation – ou une autorisation additionnelle – doit donc être obtenue du Conseil communal spécifiquement pour les *drones*. La demande d'autorisation émane du chef de corps et doit tenir compte de l'analyse d'impact et de risques (*PIA*²³ ou *DPIA*²⁴) réalisée au niveau opérationnel et à l'égard de la protection de la vie privée²⁵. La loi du 21 mars 2018 prévoit une période transitoire de 12 mois²⁶. La LPD prévoit également, en marge des dispositions de la LFP, l'obligation d'établir une *DPIA* « lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours aux nouvelles technologies, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques »²⁷, ce qui est incontestablement le cas de l'utilisation de *drones*. Dans ce contexte, une consultation préalable du COC est obligatoire en vertu de l'article 59 de la LPD.

Pour autant qu'il ait été satisfait aux conditions prévues par la LPD pour une *DPIA* et aux conditions prévues par la LFP pour une analyse d'impact et de risques concernant l'utilisation visible de caméras, les deux analyses peuvent être regroupées en un seul document. Étant donné qu'une *DPIA* telle que prévue par la LPD requiert une analyse plus large que ce que prévoit la LFP, il est à noter que si les deux analyses sont regroupées, ce document devra, conformément à la LPD, porter sur tous les systèmes et procédures pertinents des activités de traitement. En marge du respect de la LPD et de la LFP, les mesures de précaution opérationnelles et les mesures de sécurité (prises pour limiter les risques pour les données à caractère personnel à protéger) doivent également être décrites.

Pour toute clarté : toutes ces démarches doivent être entreprises **avant** la mise en service de la caméra mobile (en l'occurrence les *drones*). Dans le cas contraire, l'utilisation de cette caméra est de toute façon entachée d'une irrégularité.

10. Il convient de souligner que la *DPIA* ou *PIA* ne dépend pas que du type de caméra. La nature, les modalités et l'envergure du traitement de données à caractère personnel et la technologie utilisée sont également des facteurs essentiels dans le cadre de l'établissement de la *PIA/DPIA*²⁸. 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 avoir un impact différent (profond) sur la vie privée, notamment en fonction du lieu où la caméra mobile (le *drone*) peut être utilisée. 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 la *PIA*, 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. La LFP prévoit que la demande d'autorisation doit préciser le type de caméra, les finalités et les modalités d'utilisation : le COC interprète cette disposition en ce sens qu'il est évident qu'une *PIA* doit

¹⁹ Circulaire ministérielle du 25 juin 2019 réglant l'usage de *drones* par les services de police et de secours.

²⁰ Article 25/4, §1^{er}, 1° de la LFP.

²¹ 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).

²² Cf. article 25/4, §2, 2^e alinéa de la LFP.

²³ *Privacy Impact Assessment*.

²⁴ *Data Protection Impact Assessment* ou analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD).

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

²⁶ Article 88 de la loi du 21 mars 2018.

²⁷ Article 58 de la LPD.

²⁸ Article 58 de la LPD.

également permettre de déterminer à quels endroits (par exemple privés ou non) on souhaite utiliser le *drone*²⁹. Un Conseil communal et ses membres ne peuvent en effet décider en toute connaissance de cause d'accorder ou non une autorisation – ou de moduler cette autorisation – que si la demande permet de déterminer les modalités d'utilisation prévues (dont les lieux). Une telle autorisation doit être un consentement 'éclairé' au sens du droit à la protection des données, également pour un Conseil communal qui doit statuer sur l'une des méthodes de surveillance et d'information les plus invasives dont la police dispose.

3. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

3.1. Les *drones* de la ZP CARMA

11. La ZP CARMA dispose de trois *drones* : deux petits et un grand. Le petit *drone* dispose d'une caméra qui est indispensable pour pouvoir le piloter. En ce sens, cette caméra a une double fonction : d'une part la visibilité (navigation) pour le pilote, et d'autre part l'obtention d'images des lieux survolés. Le grand *drone* dispose quant à lui de trois caméras : une destinée à la visibilité (navigation) pour le pilote, une caméra thermique et une caméra destinée à l'obtention d'images des lieux survolés. Les caméras peuvent être actionnées séparément. Les images des deux caméras (la caméra thermique et la 'caméra ordinaire') peuvent aussi être superposées et offrir ainsi une vue différente. Les 2 petits *drones* n'ont pas la capacité de porter une caméra thermique, de sorte que ces deux *drones* ne peuvent pas être utilisés pour effectuer des mesures de températures. La caméra thermique est très performante et permet, depuis le plafond de vol de l'appareil (100 mètres), d'encore clairement distinguer les unes des autres des personnes se trouvant au sol.

On remarquera aussi qu'en dehors de l'immatriculation commençant par les lettres « IBZ » et d'un petit autocollant portant la mention « PZ CARMA », aucun des *drones* n'est reconnaissable comme un aéronef de police identifiable. Une fois à 2 mètres d'altitude, le *drone* n'est de toute façon plus reconnaissable comme un aéronef de police. L'autonomie des *drones* oscille entre 20 et 30 minutes. Le rayon d'action du *drone* est limité à environ 1,5 km des pilotes.

12. Les images sont *streamées* en direct et peuvent être transmises par câble ou sans fil (réseau 4G) vers un poste de commandement (installé au commissariat de police ou sur le terrain). Dans les deux cas, tant le canal que les images sont chiffrés. Dans 90 % des cas, les images sont uniquement *streamées* en direct sans être enregistrées. L'enregistrement des images est principalement destiné aux missions judiciaires. En cas de nécessité opérationnelle, les images sont enregistrées sur une carte SD du *drone*. Ensuite, les images pertinentes sont visionnées et transférées (converties) vers un fichier PDF dans le cadre d'une intervention judiciaire. Selon la ZP, les images n'ont pas été et ne sont pas utilisées pour prouver des infractions aux mesures visant à limiter la propagation du coronavirus, mais uniquement dans le cadre d'une action judiciaire pour d'autres délits.

13. Contrairement à ce que les décisions des Conseils communaux laissent à penser (voir plus loin), la ZP CARMA a souligné lors de la visite du COC que les *drones* sont uniquement utilisés en des lieux publics³⁰ (lieux ouverts au sens de la LFP), ce qui signifie que la caméra est principalement braquée sur les lieux publics. Les *drones* ne sont utilisés en des lieux privés (habitations et dépendances) que de manière ciblée³¹ à la requête du ministère public ou du juge d'instruction dans le cadre d'une information ou d'une instruction judiciaire spécifique. L'Organe de contrôle ne dispose pas d'indications ni de présomptions prouvant le contraire.

Il existe un organigramme décrivant le processus du déploiement des *drones* qui prévoit un formulaire de demande et qui établit une distinction entre les opérations planifiées et les opérations non planifiées. La majorité des opérations sont des opérations planifiées. L'autorité administrative donne à chaque fois son autorisation en vue de l'utilisation du *drone* pour des missions administratives.

3.2. Exigences formelles

²⁹ Voir aussi T. DE SCHEPPER, *Praktijkgids Cameratoezicht, lokale gids voor een slim cameragebruik*, VWSG, Politeia, 2^e édition, 146, où l'auteur fait référence parmi les modalités à déclarer à l'utilisation de la *bodycam*. Ce qui vaut pour la *bodycam* s'applique a fortiori au *drone*.

³⁰ Lieux ouverts (article 25/2 §1^{er}, 4^o de la LFP).

³¹ Lieux fermés non accessibles au public (article 25/2 §1^{er}, 6^o de la LFP).

14. Les trois *drones* de la ZP CARMA ont été enregistrés auprès de la Protection civile, Direction Nouvelles Technologies du SPF Intérieur. La ZP compte 9 pilotes qui disposent tous de leur brevet pour voler tant de jour (VLOS) que de nuit (BLOS)³². Conformément à la circulaire du 15 juin 2019, il est procédé avant le vol à une analyse de risques. La ZP dispose d'un manuel opérationnel et tient à jour un journal des vols.

15. L'Organe de contrôle a constaté que les 8 Conseils communaux de la zone de police ont approuvé durant les mois d'octobre et décembre 2020 l'utilisation de *drones* sur le territoire de leur commune, à savoir :

- le Conseil communal de Kinrooi le 5 octobre 2020 ;
- le Conseil communal d'As le 15 octobre 2020 ;
- le Conseil communal de Genk le 20 octobre 2020 ;
- le Conseil communal de Zutendaal le 22 octobre 2020 ;
- le Conseil communal d'Houthalen-Helchteren le 22 octobre 2020 ;
- le Conseil communal de Bree le 7 décembre 2020 ;
- le Conseil communal d'Oudsbergen le 14 décembre 2020 ;
- le Conseil communal de Bocholt le 17 décembre 2020.

16. Une comparaison entre les dates des décisions susmentionnées des Conseils communaux et la liste des dates auxquelles des *drones* ont été utilisés qui a été remise à l'Organe de contrôle, sans oublier les informations complémentaires qui ont été fournies à l'Organe de contrôle lors de la visite, a révélé qu'**au moins 100 vols**³³ ont été **effectués** sans le consentement des Conseils communaux respectifs et donc **de manière illicite et irrégulière**. Ce nombre augmentera d'ailleurs considérablement lorsque l'on prendra en considération les vols effectués après la période transitoire de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2018. À partir du 5 octobre 2020, les vols ne pouvaient être effectués que sur le territoire de la commune de Genk. À l'échelle de toute la zone de police, les *drones* ne pouvaient être utilisés de manière licite qu'à partir du 17 décembre 2020, à savoir la date de la décision du Conseil communal de Bocholt.

À la lumière de la communication émanant de la ZP comme quoi les *drones* sont utilisés depuis 9 ans déjà, le COC n'a toutefois pas poursuivi l'enquête au sujet de cette utilisation dans le passé.

17. Les décisions des Conseils communaux manquent de clarté ou du moins prêtent à confusion quant aux lieux où les *drones* peuvent être utilisés. Il s'avère notamment que les *drones* peuvent être utilisés « *en des lieux ouverts* » ou « *sur le territoire* », et ce « *le cas échéant pendant la durée de l'intervention* » ou « *pour la durée de l'intervention* »³⁴. Qu'est-ce que cela signifie ? L'indication que le *drone* peut, au choix, être utilisé pour la durée de l'intervention ne fait qu'ajouter à l'imprécision. Cette condition s'applique en effet uniquement à l'utilisation de caméras mobiles dans des lieux fermés accessibles ou non au public, comme une gare ferroviaire, un magasin et une habitation (et ses dépendances, comme le jardin). Or, l'utilisation de *drones* offrant une vue sur/dans une habitation et son jardin (un lieu fermé non accessible au public) a évidemment un plus grand impact sur le plan de la protection de la vie privée que l'utilisation de *drones* en des lieux publics ou en des lieux fermés accessibles au public.

L'Organe de contrôle a constaté et reconnaît que la LFP autorise l'utilisation de caméras mobiles dans les magasins et les habitations (et leurs dépendances) par le biais d'une disposition formulée dans des termes larges et ouverts. Cependant, il est évident que l'utilisation d'une *bodycam* dans une habitation ne saurait être assimilée à l'utilisation d'un *drone* dans/avec vue sur une habitation et ses dépendances.

18. Ce manque de clarté est encore accentué par le fait que les décisions des Conseils communaux prévoient la possibilité que les *drones* puissent (semblent pouvoir) enregistrer non seulement des images mais aussi du son, alors qu'il est indiqué dans la demande d'autorisation du chef de corps qu'il est également fait usage de caméras thermiques.

³² Circulaire du 25 juin 2019, Titre 1^{er} :

« 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. »

³³ Il est ici fait abstraction des vols qui ont été effectués dans le cadre d'une information régie par le ministère public.

³⁴ Toutes les décisions des Conseils communaux ont pour ainsi dire le même contenu.

Or, cette dernière possibilité tient rapidement des méthodes particulières de recherche, lesquelles sont soumises à des exigences beaucoup plus strictes³⁵.

19. Au vu de ce qui précède, on peut à juste titre se demander dans quelle mesure les conseillers communaux ont pu juger en connaissance de cause de l'utilisation de *drones* dans leur commune (voir aussi plus haut la note au sujet du 'consentement éclairé'). Cette problématique peut évidemment être ramenée à la demande d'autorisation elle-même de la ZP CARMA, qui comporte les mêmes imprécisions. Quoi qu'il en soit, l'Organe de contrôle doute fort qu'il ait en l'occurrence été question d'un consentement éclairé tel que visé plus haut.

20. Pour commencer, et contrairement à ce que confirment les décisions des Conseils communaux, la *PIA/DPIA* du chef de corps ne contient **pas** d'analyse de l'impact et des risques induits sur le plan de la protection de la vie privée par les différentes applications et technologies des *drones* déployés dans la zone de police. L'Organe de contrôle a ainsi constaté lors de la visite sur place que la caméra thermique, qui ne peut être embarquée qu'à bord du grand *drone*, permet bel et bien d'individualiser des personnes in abstracto. Ensuite, la ZP a explicitement affirmé lors de la visite sur place que la *PIA/DPIA* n'avait pas été validée par le chef de corps du fait qu'il subsiste toute une série de questions qui doivent être réglées ou précisées dans la *PIA/DPIA*. La version de la *PIA/DPIA* qui a été transmise au COC à sa requête s'est d'ailleurs révélée très incomplète et comportait des fautes et des erreurs qui ont au moins produit sur le COC l'impression que le document avait été établi (bien trop) à la hâte.

Les conseillers communaux n'ont par conséquent pas pu prendre une décision éclairée et réfléchie sur la base de tous les éléments requis devant étayer et motiver la demande d'autorisation du chef de corps.

21. Bien que la LFP autorise en principe l'utilisation de *drones* (et donc de caméras mobiles) dans le cadre de la réalisation de missions de police administrative et judiciaire, l'Organe de contrôle tient à souligner une fois de plus que les 'caméras mobiles' diffèrent évidemment fortement en termes de type, d'utilisation, de technologie et d'impact sur la protection de la vie privée. Lors de l'évaluation requise de la question de la proportionnalité, il faudra donc tenir compte de la nature du type de caméra, du champ d'application et des technologies innovantes utilisées. Les *drones* sont très intrusifs sur le plan de la vie privée : une patrouille ordinaire, équipée ou non d'une *bodycam*, ne peut pas pénétrer dans une habitation et se limite en principe, de par la nature de la fonction et les circonstances en termes de lieu, aux lieux ouverts ou aux lieux fermés accessibles au public. Or, cette donnée change fondamentalement dans le cas des *drones*.

22. D'une manière plus générale, il convient donc d'analyser plus en détail l'utilisation des *drones*. Comme annoncé par le COC, cette analyse aura lieu mais doit en principe être réalisée avant tout par les différents responsables du traitement. Non seulement le chef de corps de la ZP CARMA, mais aussi les autorités policières doivent faire la clarté sur cette utilisation. Les services de police sont en effet des organes exécutifs qui accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi³⁶. C'est donc avant tout à ces autorités policières qu'il appartient d'offrir clarté et sécurité juridique à la fois au citoyen et aux services de police. De plus, l'utilisation de *drones* ne se limite pas au contexte de la pandémie de coronavirus mais peut potentiellement trouver application dans le cadre de toutes les missions de police administrative et judiciaire.

4. CONCLUSION PROVISOIRE

23. Dans le cadre de la visite, la ZP a déclaré et confirmé à l'Organe de contrôle que la ZP n'utilisera plus les *drones* que pour des missions de police administrative dans le cadre du *crowd control* (maintien de l'ordre public) et de la surveillance des flux de circulation – un contexte dans lequel le *drone* vole par défaut à une altitude comprise entre 70 et 100 mètres – et à la requête du ministère public ou du juge d'instruction dans le cadre de la fonction de police judiciaire. La question de savoir dans quelle mesure une autorisation de méthode particulière de recherche est requise dans cette dernière hypothèse pour l'observation et/ou l'intrusion visuelle excède la portée du présent rapport, mais est une question qu'il faudra poser à l'avenir. Sous réserve des mesures correctrices énoncées plus loin, l'Organe de contrôle accepte l'utilisation susmentionnée du *drone*. Son utilisation dans le cadre du l'approche administratif (et donc à la demande des autorités administratives), par contre, soulève beaucoup plus de questions et semble reposer sur des fondements juridiques bancals.

³⁵ Ce qui requiert une poursuite de l'analyse du champ de tension entre les compétences policières générales et l'utilisation de méthodes particulières de recherche.

³⁶ Article 1^{er} de la LFP.

La visite a également révélé que les caméras des *drones* de la ZP CARMA ne sont de toute façon pas équipées pour zoomer en détail sur une personne ou un objet lorsque – et dans la mesure où – l'altitude standard susmentionnée est respectée. De cette altitude, il s'est par exemple révélé impossible également d'identifier un numéro d'immatriculation. En l'occurrence, il s'est révélé impossible d'obtenir des images de l'intérieur d'un bâtiment.

Il est également apparu que le *drone* et son pilote ne sont pas en mesure de faire une distinction entre les types de lieux filmés, ni pour ce qui est de la trajectoire à suivre ni pour ce qui est du champ de vision de la caméra. Dès lors, il est inévitable que des lieux privés apparaissent sur les images filmées lors d'un vol.

24. Comme argumenté au point 22, il n'appartient pas à l'Organe de contrôle de se prononcer à la place de la police en sa qualité de responsable du traitement sur les questions et remarques qui précèdent, vu que cela reviendrait à se substituer au responsable du traitement. Si la ZP CARMA souhaite recourir aux nouvelles technologies – ce à quoi l'Organe de contrôle ne s'oppose évidemment pas –, il relève de sa responsabilité de désigner le fondement juridique adéquat et de présenter l'analyse d'impact et de risques requise et appropriée concernant la protection de la vie privée et la protection des données à caractère personnel³⁷. Ce n'est qu'alors que le Conseil communal pourra prendre en connaissance de cause une décision réfléchie.

Les 8 Conseils communaux de la ZP CARMA ont été investis par le législateur d'une responsabilité démocratique explicite en la matière, dans le cadre de laquelle ils doivent tenir compte du fonctionnement de la police, du maintien de l'ordre public et de la protection des droits fondamentaux des citoyens des communes.

25. L'Organe de contrôle est par contre investi de la compétence et de la mission de prendre des mesures correctrices lorsque des infractions (potentielles) à la législation en vigueur sont constatées. L'Organe de contrôle peut toutefois, comme nous le disons, confronter à la législation en vigueur, le traitement de données à caractère personnel induit par l'utilisation de *drones* et juger si l'activité de traitement visée ou actuelle répond aux conditions imposées par la législation applicable.

À la lumière des constatations qui précèdent, l'Organe de contrôle n'est actuellement pas en mesure, après une première analyse de prime abord, d'émettre un avis ou une décision bien étayée(e). Comme nous le disons, il convient pour ce faire de procéder à une analyse juridique et pratique plus large et plus approfondie, dont le COC rendra compte dans le courant du premier trimestre de 2021.

En contrepartie, il existe *hic et nunc* des imprécisions et des manquements manifestes qui ont déjà pu être identifiés, comme indiqué plus haut aux points 11 à 22 inclus, et qui nécessitent d'imposer à la ZP CARMA une mesure correctrice.

* * * * *

5. MESURE CORRECTRICE

Par ces motifs,

L'Organe de contrôle de l'information policière,

Ordonne au chef de corps de la ZP CARMA (5909), en application de l'article 247, 4° de la LPD, de réaliser une analyse d'impact et de risques concernant la protection de la vie privée, et de la soumettre à l'Organe de contrôle pour consultation préalable dans les 2 mois à compter de la date de la notification de la présente décision ;

Ordonne au chef de corps, en application de l'article 247, 4° de la LPD, de soumettre dans les quatre mois à compter de la date de la notification de la présente décision une nouvelle demande d'autorisation accompagnée de l'analyse

³⁷ Conformément aux articles 25/4, §1^{er}, 58 et 59 de la LPD.

RAPPORT

d'impact et de risques validée aux 8 Conseils communaux de la ZP CARMA et d'en donner notification et confirmation à l'Organe de contrôle (info@organedecontrôle.be).

Dit pour droit que la date de prise d'effet des mesures correctrices et la date de prise en connaissance doivent être comprises comme étant la date de la transmission (par e-mail) du présent rapport définitif de l'Organe de contrôle plus deux jours ouvrables (si cette date tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié, la date de prise en connaissance est reportée au jour ouvrable suivant).

Conformément à l'article 248, §2 de la LPD, un recours peut être introduit dans les trente jours contre la décision de l'Organe de contrôle devant la Cour d'appel du domicile ou du siège du demandeur qui traite l'affaire selon les formes du référé conformément aux articles 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire.

Transmet, vu sa pertinence à l'échelle de la GPI, une copie du présent rapport aux ministres de l'Intérieur et de la Justice ainsi qu'au Collège des procureurs généraux.

Rapport et mesure correctrice approuvés par l'Organe de contrôle de l'information policière le 23 décembre 2020.

Pour l'Organe de contrôle,
(sé.) Philippe ARNOULD
Président