

CONTRÔLE THÉMATIQUE

CONTRÔLE THÉMATIQUE EFFECTUÉ PAR L'ORGANE DE
CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE CONCERNANT
L'AFFECTATION, PAR UNE ZONE DE POLICE DE FLANDRE
OCCIDENTALE, D'AGENTS DE GARDIENNAGE PRIVÉS À DES
FONCTIONS À L'ACCUEIL ET AU DISPATCHING

RAPPORT

VERSION PUBLIQUE

Référence : DIO23002

CONTROLEORGaan OP DE
POLITIONELE INFORMATIE



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. LES COMPÉTENCES DE L'ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE	3
3. OBJET DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE	4
3.1. Les pièces du COC	5
3.2. Les pièces de la ZP	5
4. CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	6
4.1. Concernant les pièces	6
4.2. Concernant les constatations du COC et les arguments et réponses de la ZP	6
4.2.1. Concernant l'accueil	7
4.2.2. Concernant le ' <i>call taking</i> '	8
4.2.3. Concernant le visionnage des images par l'agent de gardiennage	8
5. LE CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT L'UTILISATION DE CAMÉRAS	10
5.1. La notion de « responsable du traitement » au sens du RGPD	10
5.2. Les traitements policiers	11
5.2.1. Les notions de « données à caractère personnel », « traitement » et « autorités compétentes »	11
5.2.2. La finalité : finalités de police administrative et judiciaire	13
5.3. La réglementation de l'utilisation de caméras	14
5.3.1. Généralités	14
5.3.2. L'utilisation de caméras par les services de police	14
5.3.3. La loi caméras	15
5.4. L'exercice des compétences de police et des traitements policiers	16
5.5. L'utilisation de caméras dans le cadre de la loi sur la sécurité privée	17
5.6. Concernant les tâches effectuées par les agents de gardiennage de l'entreprise de gardiennage	18
6. ÉVALUATION	19
6.1. Concernant la fonction d'accueil	19
6.2. Concernant le '<i>call taking</i>'	20
6.3. Concernant le champ d'application de l'application (...)	21
6.4. Concernant le visionnage en temps réel des images de caméras par l'agent de gardiennage	22
7. CONCLUSION	25
8. DEMANDE DE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MESURES CORRECTRICES INTRODUITE PAR LA ZP DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE (DROIT DE RÉPONSE)	26

Le présent rapport est une version publique de l'enquête de contrôle.

Cela signifie qu'il ne comporte pas ou pas nécessairement tous les éléments figurant dans le rapport de base adressé aux destinataires. Certains éléments ou passages ont été omis ou anonymisés. Il peut y avoir diverses raisons à cela, qui peuvent être de nature légale ou être dictées par des motifs d'opportunité : la volonté de ne pas divulguer des techniques ou tactiques policières, le secret de l'enquête, le secret professionnel, le fait qu'un manquement a été résolu dans l'intervalle, etc.

1. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de ses compétences de contrôle, l'Organe de contrôle de l'information policière ('Organe de contrôle' ou 'COC') a décidé de mener une enquête de contrôle thématique auprès de la zone de police (ZP) concernant le recours aux services d'une entreprise de gardiennage pour des fonctions à l'accueil, pour le traitement d'appels téléphoniques non urgents et pour le visionnage en temps réel des images de caméras au dispatching de la ZP.

Le présent rapport fait état des conclusions de ce contrôle et des décisions prises dans la foulée.

2. LES COMPÉTENCES DE L'ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

2. La loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD)¹ a réformé l'Organe de contrôle en une autorité de contrôle à part entière en plus des compétences de contrôle en matière de gestion de l'information policière prévues par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP). L'article 71 §1^{er} et les Titres 2 et 7 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 44/11/14 inclus de la 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 la gestion de l'information et de l'intervention policière. En vertu de la réglementation susmentionnée, le COC dispose dès lors d'une compétence de surveillance générale à l'égard de tous les traitements de données (à caractère personnel) opérationnels et non opérationnels effectués par la police intégrée (GPI).

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.

Dans ce cadre, le COC procède aux constatations et peut formuler des questions, des requêtes ou des recommandations et, en tant que « *ultimum remedium* », imposer des mesures correctrices (au caractère contraignant et selon certaines modalités) si le COC constate des infractions à la réglementation applicable.

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 44/11/14 de la LFP et à leurs mesures d'exécution.

¹ M.B. 5 septembre 2018. Cette loi contient des dispositions qui donnent exécution au 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), ci-après dénommé « RGPD », et à la 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 LED (**L**aw **E**nforcement **D**irective)).

Dans le cadre de l'utilisation de caméras non visibles, l'Organe de contrôle fonctionne en quelque sorte comme une commission « MAP »². 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-fondé³. Les membres et les membres du personnel de l'Organe de contrôle⁴ disposent à cet égard de compétences d'investigation, après quoi le comité de direction de l'Organe de contrôle peut, en marge des requêtes et recommandations qu'il formule, prendre également des mesures correctrices⁵.

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') visée dans 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* » 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 « *relative au traitement des données des passagers* », 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 44/11/14 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

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* ».

Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1^{er}, 8^e alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE')⁷, de la validation (ou non) des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2^e et 3^e alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

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.

3. OBJET DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE

3. Le quotidien (...) a fait état de l'affectation, par la zone de police, d'agents de gardiennage de l'entreprise de gardiennage (...) pour (1) la vidéosurveillance et (2) l'accueil téléphonique (appels non urgents). Concrètement, il s'agit cependant de trois tâches distinctes qui sont réalisées par des agents de gardiennage d'une entreprise de gardiennage privée. La **première tâche** consiste à ce que les images de caméras soient visionnées en temps réel par un agent de gardiennage au dispatching du commissariat de police. La **deuxième tâche** consiste à ce que l'agent de gardiennage traite les appels téléphoniques non urgents et les enregistre dans une application prévue à cet effet. Une **troisième tâche** consiste enfin en la fonction d'accueil, dans le cadre de laquelle l'agent de gardiennage enregistre dans la même application les personnes qui se présentent, avec mention du motif de leur visite.

² MAP signifie « *Méthodes Administratives Particulières* ».

³ Art. 240, 4^o de la LPD.

⁴ À savoir les membres du personnel du Dienst Onderzoeken / Service d'Enquête (DOSE) et du secrétariat, c'est-à-dire des juristes et des experts en matière de TIC.

⁵ Art. 244 (compétences d'investigation des membres et des membres du personnel) et 247 de la LPD (mesures correctrices à prendre par le comité de direction (DIRCOM) du COC).

⁶ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.

⁷ Telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (*M.B.* du 8 août 2022).

⁸ Art. 248 de la LPD.

4. L'enquête s'est déclinée en quatre étapes :

- une visite sur place le 29 juin 2023 ;
- un compte rendu à la zone de police sur la base de la prélecture et du droit de réponse proposé dans le cadre des entretiens avec les délégués de la zone de police et des constatations matérielles faites par le COC ;
- l'établissement d'un projet de rapport avec droit de réponse ;
- un compte rendu des constatations et conclusions dans un rapport définitif à l'issue – et compte tenu – de la procédure contradictoire (droit de réponse).

5. La visite sur place comportait trois volets :

- une enquête sur le recours, par la ZP, aux services d'une entreprise de gardiennage privée ;
- sur la base des réponses obtenues dans le cadre de cette enquête, une visite spécifique au dispatching ;
- sur la base des réponses aux questions des enquêteurs du COC et des constatations matérielles, il a été demandé à la ZP de préciser la base légale du recours à des agents de gardiennage pour la fonction d'accueil, le traitement des appels téléphoniques non urgents et le visionnage en temps réel des images de la vidéosurveillance au dispatching de la zone de police.

6. Le 5 juillet 2023, le rapport de la visite sur place et des conclusions a été établi et transmis pour prélecture avec droit de réponse à la ZP, qui a donc eu l'occasion de formuler des remarques concernant le rapport et/ou de le compléter. Dans un courrier du 13 juillet 2023, reçu par le COC le 17 juillet 2023, le chef de corps de la ZP a confirmé ce qui avait été dit et constaté lors de la visite sur place du 29 juin 2023 en ajoutant lorsqu'il le jugeait nécessaire des informations selon lui pertinentes.

Par courrier du 25 juillet 2023, le COC a posé des questions additionnelles au sujet des réponses et compléments apportés par la ZP.

Dans un courrier du 26 juillet 2023, reçu par le COC le 27 juillet 2023, le chef de corps a répondu aux questions additionnelles.

Le présent rapport tient compte de ces compléments apportés par la ZP ainsi que des réponses aux questions additionnelles et y répond.

Dans un e-mail du 28 septembre 2023, le COC a posé des questions additionnelles au sujet de l'existence ou non d'une convention de traitement des données entre la ZP et la ville/commune faisant l'objet de la vidéosurveillance.

Le 29 septembre 2023, le COC a reçu par e-mail une convention de traitement des données conclue entre la ZP et la ville/commune.

Dans un e-mail du 29 septembre 2023, le COC a posé des questions additionnelles concernant d'une part la convention de traitement des données et d'autre part la portée de celle-ci.

Dans un e-mail du 29 septembre 2023, la ZP a répondu aux deux questions.

Le 10 octobre 2023, le projet de rapport approuvé par le comité de direction du COC (DIRCOM) a été transmis en prélecture au chef de corps de la ZP en vue de l'organisation du droit de réponse.

Le 23 octobre 2023, le COC a reçu un e-mail du chef de corps de la ZP confirmant que la ZP n'avait pas de remarques à formuler et ne contestait pas les deux (2) mesures correctrices proposées dans le projet de rapport. Afin de pouvoir effectivement donner suite aux mesures correctrices proposées, la ZP demande toutefois un report de l'entrée en vigueur des deux mesures correctrices jusqu'au 31 mars 2024, de manière à pouvoir d'une part satisfaire à ses obligations découlant des conventions contractuelles passées et d'autre part à pouvoir entreprendre les démarches nécessaires pour recruter et engager du personnel (voir la citation littérale plus loin au point 107).

7. (...).

3.1. Les pièces du COC :

(...)

3.2. Les pièces de la ZP :

(...)

8. Il ressort des courriers de la ZP (...) que cette dernière confirme tous les éléments repris dans le rapport de la visite sur place du 5 juillet 2023. Bien qu'un rapport d'enquête définitif doive en principe être soumis pour signature à la ZP, le COC a décidé de ne pas le faire en raison des explications complémentaires très détaillées ajoutées par la ZP, qui allaient plus loin que ce qui avait été dit lors de la visite sur place et consigné dans le projet de rapport.

Les éléments figurant dans le présent rapport reposent par conséquent uniquement sur les constatations matérielles effectuées lors de la visite sur place ainsi que sur les pièces inventoriées en annexe.

4. CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

4.1. Concernant les pièces

9. Il est constaté que le contrat cadre national en matière de « *sécurité et accueil* » ne comporte pas de date, de sorte que le COC n'est pas en mesure de déterminer avec certitude si ce contrat est encore valable. En supposant que le chiffre « 2017 » figurant dans le numéro de référence soit l'année de la conclusion du contrat cadre et compte tenu de la durée du contrat cadre qui est fixée au point « *II.4 Durée et délai d'exécution* » à 120 mois, on pourrait conclure que le contrat cadre dure encore jusqu'en 2027.

10. Dans un courrier du 25 juillet 2023, trois questions additionnelles ont été posées au chef de corps afin d'éclaircir ce point. Le contrat entre la ZP et (l'entreprise de gardiennage) prend selon son article 4 effet le 4 mars 2019 et s'achève le 3 mars 2020. Le COC n'est pas en mesure de déterminer si ce contrat a été reconduit ni, dans l'affirmative, s'il l'a été aux mêmes conditions, en particulier en ce qui concerne les tâches du (des) collaborateur(s) de l'entreprise de gardiennage. Par ailleurs, le COC ignore où la ZP veut précisément en venir en « *nuançant* » comme elle le fait la réponse concernant la tâche du 'call taking'. Enfin, il a été demandé au chef de corps de quelle manière il qualifie l'application (...) en tant que système de traitement dans le cadre du processus de traitement policier. Si la ZP ne gère pas elle-même cette application, le COC demande également à recevoir la convention de traitement des données conclue entre la ZP et le prestataire de services chargé de la gestion de cette application. Les réponses à ces questions additionnelles sont abordées ci-après.

La ZP a répondu à ces questions par courrier du 26 juillet 2023. Selon la ZP, le contrat initial du 12 février 2019 a été reconduit par une décision prise le 27 janvier 2020 par le Conseil de police, plus précisément pour la période du 4 mars 2020 au 3 mars 2021 inclus. Ce contrat a été reconduit une seconde fois par une décision prise le 25 janvier 2021 par le Conseil de police, plus précisément du 4 mars 2021 au 3 mars 2025 inclus. À l'occasion de cette reconduction, un addendum a été joint au premier contrat conclu avec l'entreprise de gardiennage. Selon cet addendum, les tâches et missions des agents de gardiennage n'ont pas été modifiées.

Dans le même courrier, la ZP indique que le contrat cadre national date du 19 mars 2018.

4.2. Concernant les constatations du COC et les arguments et réponses de la ZP

11. À la question générale de savoir si la ZP recourt aux services d'une entreprise de gardiennage privée, en l'occurrence l'entreprise de gardiennage, la ZP a répondu par l'affirmative en faisant référence au contrat conclu entre la ZP et l'entreprise de gardiennage. La ZP a en outre apporté la précision suivante : « *Par souci d'exhaustivité, nous joignons en annexe le contrat cadre LPA/2017/295 – Sécurité et accueil émanant de la ZP Anvers étant donné que celui-ci fait partie intégrante du contrat T/COJ 1805/2860/PDW/PDW 12022019 qui a été conclu en la matière par la ZP (...) avec (entreprise de gardiennage).* ».

12. À la question du COC portant sur les services précis qui sont fournis, la ZP a répondu qu'il s'agissait d'une fonction à l'accueil et d'une au dispatching de la ZP pour le visionnage des images des caméras de surveillance.

13. À la question de savoir si ces personnes sont des agents de gardiennage ou de simples collaborateurs n'ayant pas la qualité d'agent de gardiennage, la ZP a répondu qu'il s'agissait effectivement de deux agents de gardiennage. Selon la ZP et son délégué à la protection des données, l'agent de gardiennage affecté à l'accueil n'est pas présent le jour de la visite sur place. Interrogée sur la description de fonction des deux agents de gardiennage, la ZP a répondu aux membres du COC qu'il s'agissait de deux fonctions distinctes.

Le chef de corps a confirmé la réponse du délégué de la ZP et a énuméré comme suit les tâches des agents de gardiennage (citation littérale) :

« 7. (i) (...) :

- « Visionnage en temps réel des images des caméras de surveillance installées dans l'espace public (lieux non fermés) sur le territoire de la zone de police, et ce sous la supervision d'un membre du personnel de la GPI ;
- 'Call taking' ;
- Accueil ;
- Sécurité du commissariat de police et de ses dépendances. »

(ii) La ZP (...) confirme la réponse fournie selon laquelle les personnes affectées à ces tâches sont des agents de gardiennage et apporte additionnellement la précision suivante :

Les agents de gardiennage font partie d'une 'poule' (un groupe). Au sein du dispatching local, une collaboratrice CalOG fait également partie de cette poule (...) ».

4.2.1. Concernant l'accueil

14. L'agent de gardiennage affecté à l'accueil est responsable à la fois de la prise des appels téléphoniques non urgents et de l'accueil des visiteurs du commissariat de police. Cette dernière tâche inclut l'enregistrement des visiteurs. Les informations qui sont communiquées par le citoyen à l'agent de gardiennage dans le cadre d'un appel téléphonique non urgent ou en personne à l'accueil peuvent avoir trait notamment à la perte d'un portefeuille, à la perte d'une carte d'identité ou d'un certificat d'immatriculation, à une déposition concernant le vol d'un sac à main, à la notification de nuisances (musique), à une déposition concernant un accident de la route, à la réorientation vers un fonctionnaire de police pour une audition, à une querelle de voisinage, etc.

Le chef de corps le confirme dans sa réponse au sujet du rapport et apporte additionnellement la précision suivante (citation littérale) :

« 7. (i)

« (ii) (...) Il faut savoir que les agents de gardiennage ne sont donc pas affectés 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, mais qu'ils font partie d'un groupe plus vaste composé également de membres du personnel de la GPI, dont l'affectation physique dépend du planning. »

« (iii) (...).

La ZP (...) complète la réponse fournie précédemment en ajoutant que l'exercice de la fonction d'accueil au sein de la zone de police n'est donc pas exclusivement une tâche de (l'entreprise de gardiennage). Il arrive aussi qu'un fonctionnaire de police (membre de la GPI) soit affecté à cette fonction. » (pièce 1).

15. Les informations et données à caractère personnel énumérées à titre d'exemples au point 14 sont enregistrées par l'agent de gardiennage dans (l'application), où il doit faire un choix parmi une liste électronique d'options en rapport avec le sujet ou la constellation de faits évoqué(e) par le citoyen. Un fonctionnaire de police de la zone de police se charge de la suite sur cette base.

À ce sujet, la ZP formule la réponse suivante (citation littérale) :

« 8. (...) L'application sert à enregistrer les visiteurs qui se présentent au commissariat de police afin de pouvoir les réorienter correctement et de disposer en cas d'éventuelles évacuations d'une liste de présences correcte et actuelle. (L'application) comporte donc un logiciel flexible pour la gestion professionnelle des rendez-vous et est utilisée au sein de la zone de police en vue de la planification des activités de l'accueil et de la gestion des visiteurs de la zone de police. (...)

Les informations qui sont communiquées par le citoyen à l'agent de gardiennage à l'accueil du commissariat de police peuvent ainsi avoir trait (énumération non limitative) notamment à la perte d'un portefeuille, à la perte d'une carte d'identité ou d'un certificat d'immatriculation, à une déposition concernant le vol d'un sac à main, à la notification de nuisances (musique), à une déposition concernant un accident de la route, à la réorientation vers un fonctionnaire de police pour une audition, à une querelle de voisinage, etc. Ces sujets sont enregistrés par l'agent de gardiennage dans (l'application), où il doit faire un choix parmi une liste électronique d'options en rapport avec le sujet ou la constellation de faits évoqué(e) par le citoyen. Un fonctionnaire de police de la zone de police se charge de la suite sur cette base. La principale tâche du collaborateur de l'accueil consiste donc à accueillir et à réorienter les visiteurs. ».

À la question additionnelle du COC de savoir si ce collaborateur de l'entreprise de gardiennage enregistre également le contexte dans cette application, la ZP répond : « (...), et d'autre part ce dernier consigne dans l'application (l'application) une relation concise (contexte) des faits. ».

16. À la question additionnelle du COC de savoir si le collaborateur de l'entreprise de gardiennage qui est affecté à l'accueil et au traitement des appels téléphoniques non urgents est un agent de gardiennage ou un simple collaborateur de l'entreprise de gardiennage, la ZP répond (citation littérale) : « *La ZP (...) confirme que les collaborateurs de (l'entreprise de gardiennage) qui sont affectés à l'exercice de la mission et de la fonction de prise en charge des appels téléphoniques non urgents (call taking) sont des agents de gardiennage au sens de la loi réglementant la sécurité privée et particulière. Il ne s'agit par conséquent pas de collaborateurs faisant partie du service accueil/réception qui sont mis à la disposition de tiers par (l'entreprise de gardiennage) (cf. l'offre proposée sur le site www(...))* ».

4.2.2. Concernant le 'call taking'

17. Le traitement des appels téléphoniques non urgents relève de la tâche 'call taking', étant entendu que cette notion fait référence à la tâche 'call taking' telle qu'elle est définie dans le contrat conclu avec l'entreprise de gardiennage. À ce sujet, le COC a demandé des précisions quant à la nuance apportée par la ZP concernant la fonction de 'call taking' qui est exercée au sein de la ZP par les collaborateurs de l'entreprise de gardiennage. La ZP a explicité comme suit sa première réponse (citation littérale) : « *La ZP (...) précise la réponse susmentionnée en indiquant que la réponse formulée initialement a été correctement reprise par le COC, mais précise que la ZP (...) ajuste la réponse formulée initialement compte tenu du fait que la mission 'call taking' n'est pas reprise en tant qu'activité de traitement dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, alors que cette mission est bel et bien incluse dans le contrat conclu avec (l'entreprise de gardiennage).* ».

18. Dans l'optique de la ZP, le traitement des informations et données à caractère personnel qui sont traitées par l'agent de gardiennage dans l'application (l'application) est purement 'administratif' (citation littérale) :

« 9.

(...).

(ii) *La ZP confirme que l'agent de gardiennage, que ce soit à l'accueil ou dans le contexte des appels téléphoniques non urgents, ne traite pas de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission de police administrative et judiciaire. La raison en est qu'il s'agit uniquement d'un traitement administratif préalable à une (éventuelle) intervention policière.*

(iii) *La ZP (...) confirme, mais en la nuancant, la réponse fournie précédemment selon laquelle la base légale de cette activité de traitement, à savoir l'activité 'call taking', réside dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.* ».

Cette nuance, telle qu'elle est formulée dans le courrier du 26 juillet 2023, précise que selon la ZP, l'utilisation de (l'application) doit être cataloguée « *à la fois sous le dénominateur 'traitements administratifs' (planification des activités, gestion des visiteurs : Titre 1^{er} de la LPD⁹) et sous le dénominateur 'traitements opérationnels' (missions de police administrative ou judiciaire : Titre 2 de la LPD)* ».

4.2.3. Concernant le visionnage des images par l'agent de gardiennage

19. Dans le local de dispatching de la ZP se trouve une personne qui porte un uniforme d'agent de gardiennage et qui arbore de manière visible une carte d'identité d'agent de gardiennage. Cette personne s'identifie comme étant un agent de gardiennage de l'entreprise de gardiennage et indique aux membres du COC que sa tâche est rigoureusement délimitée. L'agent de gardiennage précise avoir reçu à cette fin une formation spécifique qui lui a été dispensée par la ZP.

20. Les membres du COC constatent que les images des caméras qui surveillent l'espace public sont projetées sur le mur vidéo à l'intention de l'agent de gardiennage.

21. Le poste de travail de l'agent de gardiennage n'est pas séparé de l'endroit où travaillent les fonctionnaires de police présents dans le local de dispatching.

⁹ La ZP fait ici référence à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

22. L'agent de gardiennage affecté au dispatching a pour mission de visionner en temps réel les images des caméras, et il est en mesure de manipuler les caméras de surveillance en temps réel afin d'effectuer ce que l'on appelle des 'patrouilles numériques' (virtuelles) sur la voie publique (c'est-à-dire en utilisant les caméras de surveillance).

23. Si l'agent de gardiennage est d'avis qu'il découvre ainsi un fait qui, selon lui, est en relation avec un (potentiel) trouble de l'ordre public, avec un comportement suspect d'une ou plusieurs personnes, avec une potentielle infraction routière ou avec une situation dangereuse en tant que telle, il en fait part à un fonctionnaire de police de la ZP présent au dispatching. C'est là que s'achève l'intervention de l'agent de gardiennage, qui retourne alors à ses occupations.

24. L'agent de gardiennage n'est pas en mesure de consulter les images a posteriori. Il n'est pas non plus en mesure d'initier une intervention de fonctionnaires de police.

25. Selon la ZP, la base légale du visionnage des images par l'agent de gardiennage ne réside pas dans la loi sur la fonction de police, mais bien dans l'article 5 §4 de la loi caméras du 21 mars 2007 « réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance », d'une part, et dans l'article 115, 3°, b) de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ». La ZP indique en effet (citation littérale) :

« La ZP (...) confirme que la base légale de cette dernière activité de traitement (à savoir le visionnage en temps réel d'images provenant des caméras de surveillance installées sur la voie publique) qui peut être effectuée par l'agent ou les agents de gardiennage ne réside pas dans la loi sur la fonction de police, mais bien dans l'article 5 §4 de la loi caméras du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, d'une part, et dans l'article 115, 3°, b) de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, d'autre part. »

« La ZP (...) confirme que l'agent ou les agents de gardiennage visionne(nt) les images des caméras en temps réel indépendamment du fait que ces caméras relèvent de l'application de la loi caméras de 2007 ou de la loi sur la fonction de police (LFP), comme stipulé in fine dans cette disposition.

En conséquence, la ZP (...) est d'avis que la LFP ne s'applique pas à cette activité de surveillance et de traitement. »

26. En ce qui concerne la question de savoir si un agent de gardiennage est compétent pour visionner en temps réel des images de caméras, la ZP insiste sur le fait qu'elle n'avait pas et n'a toujours pas l'intention d'attribuer à l'agent de gardiennage une compétence de police (citation littérale) :

« La ZP (...) complète la réponse formulée précédemment en ajoutant qu'en ce qui concerne l'affectation d'agents de gardiennage privés au visionnage en temps réel des images filmées par des caméras installées sur la voie publique, la zone de police s'est fondée dès le départ sur l'article 115, 3°, b) de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

Selon l'interprétation de la ZP (...), cet article permet aux agents de gardiennage de visionner en temps réel, sous la supervision des services de police, les images des caméras qui sont installées sur la voie publique (à savoir des caméras fixes dont le but est la surveillance et le contrôle des lieux, et qui, à cet effet, traitent des images, telles que visées à l'article 2, 4° de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance), et ce tant par les autorités publiques (qui relèvent de la loi caméras) que par les services de police (qui relèvent de la loi sur la fonction de police).

La ZP (...) interprète par ailleurs qu'il est ici uniquement question de l'utilisation pure et simple des caméras, autrement dit du recours à une caméra en tant que moyen pour pouvoir faire ce qui est possible en vertu de la loi caméras, et non pour exercer des compétences qui pourraient découler de la LFP.

Il va de soi que la ZP (...) n'avait/n'a/n'aura en aucune manière l'intention, dans ce contexte, de déléguer des missions policières proprement dites aux agents de gardiennage, dès lors que ces compétences sont l'apanage de la zone de police. Il est donc uniquement question du visionnage en temps réel d'images dans le cadre des compétences qui ont été attribuées aux agents de gardiennage par la loi réglementant la sécurité privée et particulière.

La zone de police est donc bien consciente que le visionnage en temps réel du matériel visuel disponible par les agents de gardiennage (...) est uniquement possible dans le cadre des finalités de l'article 5 §4, premier alinéa de la loi caméras. Pour cette raison, le 'visionnage' d'images par les agents de gardiennage au sein de la zone de police n'a pas été réglementé dans l'optique policière et a uniquement été prévu dans le cadre d'une interaction rigoureusement délimitée et claire entre les agents de gardiennage et le personnel de police présent (membres de la GPI). »

27. Il ressort de ce qui précède que la ZP est donc d'avis que le visionnage en temps réel des images des caméras au commissariat de police trouve sa base légale dans l'article 5 §4 de la loi caméras et, pour ce qui est de la compétence en la matière de l'agent de gardiennage, dans l'article 115, 3° de la loi du 2 octobre 2017 « *réglementant la sécurité privée et particulière* ».

28. À ce sujet, le COC a constaté que l'utilisation de caméras est annoncée à hauteur des voies d'accès de la ZP au moyen de pictogrammes désignant la ZP en tant que responsable du traitement.

29. Les membres du COC ont été informés que les deux agents de gardiennage, à savoir l'agent de gardiennage affecté à l'accueil et l'agent de gardiennage affecté au visionnage des images des caméras au dispatching, ont un numéro de matricule (...) ¹⁰ et (...). (...)

30. Tous les appels entrent par le numéro 1701 étant donné que la ZP assure elle-même son dispatching. Dans sa réponse au rapport, la ZP confirme ces constatations et les complète comme suit (citation littérale) :
« 14. (1) (...) ».

(ii) La ZP (...) complète la réponse fournie en précisant qu'il s'agit ici uniquement de permettre l'utilisation de certain(e)s (...) par les agents de gardiennage et autres. Il doit être clair que cela n'inclut en aucun cas l'accès à l'environnement Portal. Les agents de gardiennage n'accèdent pas aux applications (...) mises à leur disposition à partir d'un poste de travail ISLP, mais bien directement sur Internet (www). ».

31. Il apparaît en outre que la ZP et la ville/commune ont conclu une convention de traitement des données pour le traitement des images des caméras fixes qui sont installées sur le territoire de la ville/commune. Dans cette convention, la ZP est désignée en tant que « *responsable du traitement* » et la commune en tant que « *sous-traitant* ». Les négociations en vue de cette convention de traitement des données ont été initiées en 2019 et la convention a finalement été signée par les parties le 11 avril 2023. À l'annexe 1 de la convention, il est indiqué « *enregistrement et mise à disposition* » dans la colonne « *nature du traitement* ».

32. À ce sujet, la ZP ajoute qu'il a été procédé dans la ville/commune (...) à l'installation de deux caméras fixes dont les images sont également visionnées au dispatching de la ZP, mais qui sont aussi traitées sur le même serveur de la ville/commune (où se trouve le commissariat principal).

5. LE CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT L'UTILISATION DE CAMÉRAS

33. Le cadre applicable à ce contrôle thématique doit être circonscrit aux cadres légaux et réglementaires suivants :

- le RGPD (règlement général sur la protection des données) ;
- la loi du 30 juillet 2018 « *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* » ('la LPD' ou 'la loi sur la protection des données'), et en particulier le Titre 2 ;
- la loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* » ('la loi sur la GPI'¹¹) ;
- la loi du 5 août 1992 « *sur la fonction de police* » ('la LFP') ;
- la loi du 2 octobre 2017 « *réglementant la sécurité privée et particulière* », et en particulier l'article 115, 3°, b) ('la loi sur la sécurité privée') ;
- la loi du 21 mars 2007 « *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* » ('la loi caméras') ;
- 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* » ('la loi du 21 mars 2018') ;
- l'arrêté royal du 17 septembre 2001 « *déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population* ».

5.1. La notion de « responsable du traitement » au sens du RGPD

¹⁰ Un numéro qui est attribué au personnel non opérationnel du service de police afin de lui permettre d'obtenir un accès (limité) à des systèmes de traitement (déterminés) de l'environnement policier.

¹¹ Acronyme signifiant *Geïntegreerde politie*-Police intégrée.

34. L'article 4, 7^o du RGPD définit comme suit la notion de « *responsable du traitement* » :

« *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre* ».

Lorsque le traitement est effectué conformément à une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, le traitement devrait avoir un fondement dans le droit de l'Union ou dans le droit d'un État membre. Le droit national pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel et établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal (cf. le considérant 45 du RGPD). Deux exemples en la matière sont la loi caméras et le régime prévu dans la LFP pour l'utilisation, par les services de police, de caméras appartenant à d'autres responsables du traitement.

Le responsable du traitement détermine si des données à caractère personnel sont traitées, et le cas échéant en vue de quelle finalité, et quels moyens sont utilisés pour ce faire¹². Le responsable du traitement est responsable du respect des obligations du RGPD (art. 5.2 du RGPD). Le RGPD s'applique à l'utilisation de caméras qui est réglementée dans la loi caméras (article 12, 4^e alinéa de la loi caméras)¹³.

35. L'article 4, 8^o du RGPD définit comme suit la notion de « *sous-traitant* » :

« *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* ».

5.2. Les traitements policiers

5.2.1. Les notions de « données à caractère personnel », « traitement » et « autorités compétentes »

36. La LED a été transposée au Titre 2 de la LPD et dans la LFP. Ces cadres juridiques (supranationaux) régissent le traitement de données à caractère personnel *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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* (art. 1.1 de la LED). La LPD contient par ailleurs des dispositions d'exécution du RGPD et régit également le traitement de données à caractère personnel par des acteurs ne relevant pas de l'application du droit de l'UE. À ce titre, la LPD doit être considérée comme une 'loi cadre'.

Pour que le cadre juridique du droit à la protection des données s'applique, il doit être question d'un « *traitement* » de « *données à caractère personnel* » par un « *responsable du traitement* ». Contrairement au RGPD, le champ d'application du Titre 2 de la LPD est strictement limité aux traitements de données à caractère personnel relevant de la 'chaîne du droit pénal', dont les traitements policiers.

37. L'article 26, 1^o de la LPD définit comme suit la notion de « *données à caractère personnel* » :

« *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, ci-après dénommée « personne concernée » ; est réputée « identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

Pour déterminer si une personne physique (la 'personne concernée') est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le service de police, en sa qualité de responsable du traitement, pour identifier la personne concernée directement ou indirectement (considérant 21 de

¹² Voir CJUE 11 décembre 2014, Rynes, C-212/13, CJUE 14 février 2019, Buivids, C-345/17 et CJUE 11 décembre 2019, TK, C-708/18.

¹³ Doc. Parl. Chambre 2017-2018, n^o 54-3217/001, 1-4. Cf. CJUE 11 décembre 2014, Rynes, C-212/13, CJUE 14 février 2019, Buivids, C-345/17 et CJUE 11 décembre 2019, TK, C-708/18.

la LED). Selon la jurisprudence, les méthodes d'identification et les devoirs d'enquête de la police en font partie¹⁴, dont les images de caméras¹⁵.

La notion de « *données à caractère personnel* » n'a pas nécessairement trait à des informations concernant (l'essence de) la vie privée en tant que telle. Elle inclut toutes les informations quelles qu'elles soient concernant une personne identifiée ou identifiable¹⁶.

38. L'article 26, 2^o de la LPD définit en ces termes un « *traitement* » :

« toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction des données ».

Les notions de « *données à caractère personnel* » et de « *traitement* » ont dans la LPD la même teneur et la même portée que selon la définition qui en est donnée dans le RGPD.

39. La définition de « *sous-traitant* » énoncée à l'article 26, 9^o de la LPD est pour ainsi dire identique à celle du RGPD, à savoir :

« la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement ou d'un autre sous-traitant ».

Tout comme dans le cadre de l'application du RGPD, la condition de base est que le sous-traitant soit lié au cadre juridique du responsable du traitement. Ou, pour utiliser un adage : 'le sous-traitant suit la finalité du responsable du traitement'. Il en découle à l'inverse que le sous-traitant ne peut pas traiter des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement lorsque ce dernier n'est lui-même pas compétent pour ce traitement. Un sous-traitant ne peut donc traiter de manière licite des données à caractère personnel pour le responsable du traitement (en l'occurrence le service de police) – et donc pour son compte – que pour la ou les finalités (activité(s) de traitement) pour laquelle (lesquelles) ce dernier est compétent.

40. L'article 33, 2^o de la LPD dispose que le traitement est licite s'il est fondé sur une obligation légale ou réglementaire. Selon l'article 29 §5, qui est la transposition de l'article 4.4 de la LED¹⁷, **le responsable du traitement doit être en mesure de démontrer le respect de cette (ces) obligation(s). Un traitement qui n'est pas conforme à l'article 33 de la LPD est passible d'une peine correctionnelle en vertu de l'article 222, 1^o de la LPD.**

41. Qu'il s'agisse de la définition des « *données à caractère personnel* » ou de celle du « *traitement* », on peut en conclure qu'elles ne sont pas formulées de manière exhaustive. Selon la définition du « *traitement* », il est déjà question d'un « *traitement* » de données à caractère personnel lorsque les données à caractère personnel sont « *collectées* »,

¹⁴ Cf. CEDH 24 avril 2018, Benetik c. Slovénie.

¹⁵ Cour constitutionnelle n° 33/2022 du 10 mars 2022, B.4.4., avec référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁶ Cour constitutionnelle n° 33/2022 du 10 mars 2022, B.5.2., avec référence à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

¹⁷ « 1. Les États membres prévoient que les données à caractère personnel sont :

a) traitées de manière licite et loyale ;

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités ;

c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ;

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ;

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ;

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées.

2. Le traitement, par le même ou par un autre responsable du traitement, pour l'une des finalités énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, autre que celles pour lesquelles les données ont été collectées, est autorisé à condition que :

a) le responsable du traitement soit autorisé à traiter ces données à caractère personnel pour une telle finalité conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ;

et b) le traitement soit nécessaire et proportionné à cette autre finalité conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre.

3. Le traitement des données par le même ou par un autre responsable du traitement peut comprendre l'archivage dans l'intérêt public, à des fins scientifiques, statistiques ou historiques, aux fins énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.

4. Le responsable du traitement est responsable du respect des paragraphes 1, 2 et 3 et est en mesure de démontrer que ces dispositions sont respectées. »

indépendamment du fait que les données à caractère personnel, simultanément ou ultérieurement, soient ou non lues (consultées) ou utilisées (après conservation). De plus, cette notion doit être interprétée comme visant ou pouvant viser l'ensemble de la chaîne des transactions portant sur des données à caractère personnel¹⁸. Par conséquent, le (pur) « *visionnage* » en temps réel d'images de caméras doit déjà être considéré comme un « *traitement* » étant donné qu'il s'agit de données à caractère personnel qui, lors de la « *collecte* » – au moyen de la caméra – sont simultanément « *visionnées* » (consultées) et qui, le cas échéant, sont utilisées à des fins policières.

42. Par ailleurs, le Titre 2 de la LPD s'applique aux « *autorités compétentes* » énumérées dans ce titre, qui sont définies à l'article 26, 7°. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que le terme « *autorités compétentes* » est la transposition du terme « *autorités compétentes* » défini dans la LED. Le terme « *autorité* » utilisé à l'article 26, 7° de la LPD doit donc être compris conformément à l'intention de la LED. Il s'agit d'une « *autorité publique compétente pour la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ou de tout autre organisme ou entité à qui le droit d'un État membre confie l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* » (art. 3, 7. a) et b) de la LED).

Ces « *autorités compétentes* » sont dans le même temps considérées comme étant le « *responsable du traitement* », à savoir « *l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par la loi, le décret ou l'ordonnance, le responsable du traitement est l'entité désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, ce décret ou cette ordonnance* » (article 26, 8° de la LPD).

43. À l'article 26, 7°, a) de cette loi, on entend par autorités compétentes « *les services de police au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* » ('la LPI').

Selon cet article de la LPI, il s'agit de « *la police fédérale et les corps de police locale* ».

À la lumière de l'application de l'utilisation de caméras relevant de l'application de la LFP, les responsables du traitement sont désignés dans cette loi (voir le point 51).

5.2.2. La finalité : finalités de police administrative et judiciaire

44. L'article 27 du Titre 2 de la LPD détermine en vue de quelle finalité (générale) les données à caractère personnel peuvent être traitées de manière licite, à savoir :

« *aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* ».

45. Selon cette définition, le traitement peut consister en différentes finalités (partielles) relevant de cette finalité 'générale'. Outre par exemple l'enquête et la détection, le traitement peut également avoir trait à des opérations visant la prévention d'infractions et la préservation de la sécurité publique et des intérêts fondamentaux de la société. Le maintien de l'ordre public consiste donc aussi en la prise, par la police, de mesures préventives (voir le considérant 12 de la LED). Ce traitement cadre ainsi dans une mission de police administrative.

Cette finalité générale inclut les concepts de « *police administrative* » et de « *police judiciaire* ». Le premier joue aussi un rôle important dans le cadre de la vidéosurveillance exercée par la police. Il inclut par essence la garantie de la sécurité publique, la protection de l'ordre public, la prévention des infractions et la préservation des droits et libertés d'autrui¹⁹. Autrement dit, la mission de police administrative vise également l'absence de désordres et de troubles ou de menaces pour la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques²⁰. Il n'est donc pas nécessaire que des faits troublant l'ordre public aient lieu ou qu'une infraction soit commise, mais c'est une possibilité. La police administrative est

¹⁸ Voir CJUE 24 mars 2022, X, Z c. Autoriteit Persoonsgegevens, C-245/20 ; Conclusion de l'avocat général BOBEK du 6 octobre 2021 dans cette affaire, point 42, avec références à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

¹⁹ Cour constitutionnelle n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.2. Voir aussi le considérant 12 de la LED.

²⁰ Exposé des motifs de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, Doc. Parl. Chambre 1990-1991, n° 47-1637/1/001, pp. 5-6.

essentiellement préventive²¹. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est question de 'police préventive' lorsque l'on vise les fonctions et missions de police administrative.

46. Pour les services de police, la finalité (générale) de l'article 27 de la LPD est traduite à l'article 44/1 §1^{er} de la LFP, à savoir le traitement d'« informations » et de « données à caractère personnel » dans le cadre des finalités « de police administrative et de police judiciaire » (art. 44/1 §1^{er} de la LFP). La police traite donc aussi des « informations », sans qu'il ne s'agisse (initialement) de données à caractère personnel, ou des informations qui ne permettent pas (d'emblée) d'identifier une personne physique. Les images de caméras peuvent donc comporter des informations qui ne sont pas (encore) des données à caractère personnel.

5.3. La réglementation de l'utilisation de caméras

5.3.1. Généralités

47. L'utilisation de caméras par les services de police a été ancrée en 2018 dans la LFP par 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 » (la loi du 21 mars 2018').

48. La loi du 21 mars 2018 vise donc à soustraire les caméras des services de police du champ d'application de la loi caméras²². Il en découle que l'utilisation de caméras par la police est délimitée par la finalité et la compétence de traitement qui sont régies d'une part par la loi caméras et d'autre part par la LFP (Titre 2 de la LPD). Le fait que la police soit mentionnée dans la loi caméras parce qu'elle peut, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, avoir accès (en temps réel) aux images de caméras d'autres responsables du traitement ne porte nullement préjudice au fait que l'utilisation de caméras par la police dans le cadre de l'exercice des compétences de police générales relève depuis le 25 mai 2018 de l'application (exclusive) de la LFP²³.

5.3.2. L'utilisation de caméras par les services de police

49. La LFP régit l'utilisation des caméras de police pour autant qu'elle relève des missions générales de police administrative et judiciaire (art. 25/1). Le recours à l'utilisation de caméras en soi est donc au moins lié à la mission de police administrative, qui, comme l'explique le COC au point 45, vise également l'absence de désordres et de troubles ou de menaces pour la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Les images de caméras ne doivent donc pas nécessairement constater des faits troublant l'ordre public. L'utilisation de caméras ne crée dès lors pas dans la LFP une compétence policière en soi, mais régit l'utilisation d'un certain 'moyen' (technologique), en l'occurrence un certain type de caméras permettant dans certaines circonstances et sous certaines conditions d'exercer une compétence de police²⁴.

50. Cette réglementation de l'utilisation de caméras par les services de police ne s'applique pas lorsque les services de police ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables du traitement en application de la loi caméras ou d'autres lois, si la police ne traite pas **elle-même** les images (art. 25/1 §2 de la LFP).

51. L'utilisation de caméras a lieu sous la responsabilité du supérieur du service de police qui est compétent pour prendre la décision (art. 25/5 §1^{er} de la LFP)²⁵. Pour une zone de police, il s'agit du chef de corps ; pour la police fédérale, il s'agit du directeur coordonnateur administratif territorialement compétent, ou du directeur du service demandeur (art. 25/4 §2, 1^{er} alinéa de la LFP). Le service de police *peut* conserver les images des caméras pendant maximum 12 mois (art. 25/6 de la LFP).

²¹ Exposé des motifs de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, Doc. Parl. Chambre 1990-1991, n° 47-1637/1/001, p. 6.

²² Cour constitutionnelle n° 27/2020 du 20 février 2020, B.2.2.

²³ Article 89 de la loi du 21 mars 2018.

²⁴ Voir l'avis d'initiative du COC du 6 septembre 2022 « relatif à l'utilisation de caméras dans les espaces de fouille et à la proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des fouilles avec mise à nu » (DOC 55 1944/001), p. 14, disponible sur le site www.organedeconrole.be/publications/avis-recommandations.

²⁵ Il s'agit du supérieur visé aux articles 7 à 7/3.

52. Pour l'utilisation de caméras sur le territoire ressortant de la compétence du service de police, il convient d'obtenir l'autorisation du conseil communal, lorsqu'il s'agit d'une zone de police, ou du ministre de l'Intérieur ou son délégué, pour les services de la police fédérale (art. 25/4 §1^{er} et §2). En conséquence, le service de police n'a pas besoin de l'autorisation de l'autorité pour les lieux fermés dont il est lui-même le gestionnaire, comme le commissariat de police.

5.3.3. La loi caméras

53. La loi caméras du 21 mars 2007 s'applique à l'utilisation de caméras par des responsables du traitement qui ne relèvent **pas** de la LFP ou qui est régie par une loi spéciale. Dans le dernier cas, on pense notamment à l'utilisation de caméras dans le secteur privé, par l'inspection sociale, par l'administration fiscale flamande et par des détectives privés.

Selon l'article 3 de la loi caméras, l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance poursuivent les finalités suivantes :

« 1^o *prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens ;*

2^o *prévenir, constater ou déceler des incivilités au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public. ».*

Tout comme dans le cadre d'une mission de police administrative, l'un des principes de l'utilisation de caméras de surveillance en application de la loi caméras est que les caméras ont un effet dissuasif en ce sens qu'elles permettent d'« éviter » que l'ordre public ne soit troublé ou que des infractions ne soient commises. Telle est aussi la raison pour laquelle les images des caméras ne *doivent pas* être conservées, mais *peuvent* être conservées. Au surplus, il convient donc de faire remarquer que la loi caméras s'applique également à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance sans que des infractions ne soient commises et sans qu'il ne soit effectivement question d'incivilités au sens de la nouvelle loi communale.

54. Dans le cadre du sujet abordé par ce contrôle thématique restreint, l'article 5 §1^{er} et §4 de la loi caméras est pertinent.

55. L'article 5 §1^{er} de cette loi est formulé comme suit :

« *La décision d'installer une ou plusieurs caméras de surveillance fixes dans un lieu ouvert est prise par le responsable du traitement.*

Le responsable du traitement visé à l'alinéa 1^{er} ne peut être qu'une autorité publique.

Le conseil communal rend son avis après avoir consulté préalablement le chef de corps de la zone de police où se situe le lieu. » (soulignement du COC).

Le responsable du traitement des images des caméras ne peut être qu'une autorité publique. À la lumière du champ d'application de la loi caméras, c'est logique. C'est le responsable du traitement qui détermine *si* des caméras sont utilisées, *quelles* caméras (moyen) sont utilisées et *pourquoi* (objectif ou finalités) elles sont utilisées. Ces traitements relèvent en outre, comme nous l'avons vu plus haut, de l'application du RGPD, et donc pas du Titre 2 de la LPD ni de la LFP. De ce fait, la surveillance de ces traitements (au moyen de l'utilisation de caméras) relève de la compétence de l'Autorité de protection des données (APD). En revanche, l'APD n'est pas compétente pour la surveillance des traitements effectués par les services de police (article 71 de la LPD et article 4 §2, 4^e alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données).

55. La notion d'« *autorité publique* » n'est pas définie par la loi caméras.

Par conséquent, cette notion doit être comprise au sens de la loi dans laquelle elle est régie. Pour l'Organe de contrôle, il est clair que la notion d'« *autorité publique* » (ou d'« *autorité* ») au sens de la loi caméras ne désigne **pas** un « *service de police* » (ces derniers étant des organes d'exécution placés sous l'autorité et la responsabilité d'une autorité de police administrative et/ou judiciaire, cf. art. 1^{er}, 1^{er} alinéa de la LFP), mais bien une commune ou une autre autorité publique, par exemple la province et les Régions²⁶.

Pour commencer, c'est en l'occurrence la commune (le bourgmestre) qui est responsable de la gestion de l'ordre public sur le territoire de la commune, et non le service de police local (la zone de police). C'est donc la commune qui décide, en sa qualité de responsable du traitement – et non la police – si elle veut introduire la surveillance par caméras. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles le chef de corps de la zone de police de la commune doit demander une

²⁶ Exposé des motifs de la loi du 18 mars 2018, Doc. Parl. Chambre 2017-2018, n° 54-2855/001, 68.

autorisation à la commune lorsqu'il veut organiser une surveillance par caméras sur le territoire de la commune (art. 25/4 §1^{er}, 1^o de la LFP). Le gestionnaire du lieu où la surveillance par caméras est envisagée ne doit pas se demander d'autorisation à lui-même en tant que gestionnaire du lieu (territoire). C'est pourquoi le chef de corps ne doit pas demander d'autorisation pour l'utilisation de caméras dans les lieux 'fermés' dont le service de police est le gestionnaire, notamment pour l'utilisation de caméras au commissariat de police ou dans les bâtiments de la police.

Ensuite, même dans l'hypothèse où le service de police pourrait en l'occurrence tout de même être compris sous la notion d'« *autorité publique* » – *quod non* –, le chef de corps devrait *de facto* et *de jure* se consulter lui-même, ce qui n'est pas et ne peut évidemment pas avoir été l'intention du législateur ; l'article 5 §2, 2^e alinéa de la loi caméras dispose en effet que le conseil communal rend son avis après avoir consulté préalablement le chef de corps.

Enfin, il est également clair que l'intention du législateur est précisément de **soustraire** l'utilisation de caméras par les services de police à l'application de la loi caméras et de la réglementer exclusivement dans la LFP. Le fait que la loi caméras octroie aux articles 5 §4 et 9 à la police, dans certaines circonstances, l'**accès** (en temps réel) aux images des caméras d'un autre responsable du traitement (la commune) n'y change rien, comme en témoigne l'article 25/1 §2 susmentionné de la LFP.

56. L'article 5 §4 de la loi caméras est formulé comme suit :

« Le visionnage de ces images en temps réel n'est admis que sous le contrôle des services de police et dans le but de permettre aux services compétents d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage, d'incivilité ou d'atteinte à l'ordre public et de guider au mieux ces services dans leur intervention.

À l'exception des agents de gardiennage qui exercent leurs compétences conformément aux dispositions de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données, détermine les conditions auxquelles les personnes susceptibles d'être habilitées à pratiquer le visionnage doivent satisfaire. Il désigne ces personnes, qui agissent sous le contrôle des services de police. ».

57. Il découle des deux alinéas de l'article 5 §4 de la loi caméras que les images des caméras ne peuvent pas être visionnées en temps réel uniquement par la police, mais aussi par des personnes ne faisant pas partie d'un service de police mais agissant sous la supervision de la police. Un aspect important dans le contexte du présent contrôle réside dans le fait que le deuxième alinéa de l'article 5 §4 de la loi caméras fait référence aux compétences des agents de gardiennage dans le cadre de la surveillance par caméras.

58. Attendu que le législateur a voulu réglementer l'utilisation de caméras par la police explicitement et exclusivement²⁷ dans la LFP, l'article 5 §4 de la loi caméras requiert une interprétation stricte. La police et les autres personnes visées au §4 de cet article peuvent « *visionner* » les images en temps réel afin de, le cas échéant sur la base de ce qui figure sur les images, pouvoir exercer leurs compétences (de police). Cela signifie que le législateur a limité l'activité de la police au « *visionnage* », tandis que le traitement relève de la responsabilité de la commune ou d'une autre autorité. Dès le moment où la police fait plus que purement « *visionner* » les images, notamment en traitant (utilisant) les images elle-même en vue de finalités policières, l'article 5 §4 de la loi caméras ne s'applique plus. La volonté et l'intention du législateur ne peuvent donc pas être détournées en appliquant l'article 5 §4 de la loi caméras de telle manière que la police puisse *de facto* utiliser systématiquement, et donc à la place de la commune, les caméras de la commune, même si elle ne fait que 'visionner' les images en temps réel²⁸. Comme nous le faisons remarquer au point 51, il faut au moins tenir compte que le traitement d'images par des caméras de police ne requiert pas la conservation (l'enregistrement) des images. La police peut parfaitement visionner les images des caméras en temps réel sans les conserver. Toute autre conclusion minerait, voire rendrait inutile la réglementation de l'utilisation de caméras dans la LFP.

5.4. L'exercice des compétences de police et des traitements policiers

²⁷ Voir notamment l'exposé des motifs de la loi du 18 mars 2018, Doc. Parl. Chambre 2017-2018, n° 54-2855/001, p. 3, 6-7 et 13 : « *il est apparu opportun et plus adéquat de régler l'utilisation par les services de police de caméras (fixes et mobiles) dans le but d'exercer leurs missions, dans la loi qui règle leurs compétences générales, à savoir la loi sur la fonction de police. En effet, cette loi règle déjà les autres méthodes policières. Il est donc logique d'y ajouter l'utilisation de ce genre d'appareils dans le cadre des missions de police. Ces nouvelles règles vont donc exclure l'application de la loi caméras (conformément à l'article 3 de cette dernière) aux caméras des services de police. Cela constitue un premier changement majeur.* » et « *Cette nouvelle section de la loi sur la fonction de police va régler l'utilisation de caméras de manière visible dans le cadre des missions de police, qu'il s'agisse de missions de police administrative ou judiciaire.* ».

²⁸ Voir le rapport de contrôle CON20004 du 9 novembre 2021 à la suite du contrôle et de la visite effectués auprès de la police des chemins de fer (SPC) de et à Bruxelles par l'Organe de contrôle de l'information policière dans le cadre de ses compétences de contrôle et de surveillance, www.organedecontrol.be/publications/rapports.

59. L'exercice des compétences de police est réglementé dans la LFP. Par ailleurs, en vertu de l'article 118, 4^e alinéa de la LPI²⁹, les membres du cadre administratif et logistique (personnel CALog) de la police intégrée peuvent, outre les tâches purement administratives et logistiques, contribuer également dans une mesure limitée à des traitements opérationnels. Ces membres des services de police disposent par conséquent d'une compétence de traitement limitée dans le cadre de leurs compétences.

60. L'exercice des compétences générales de police est strictement réglementé et doit aussi faire l'objet d'une interprétation stricte. Dans le cadre du sujet abordé par ce contrôle thématique, ces compétences sont attribuées aux fonctions suivantes (article 3 de la LFP) :

« (...)

3^o fonctionnaire de police : un membre d'un service de police habilité par ou en vertu de la loi à prendre ou à exécuter certaines mesures de police et à accomplir des actes de police administrative ou judiciaire ;

4^o agent de police judiciaire : le fonctionnaire de police chargé par ou en vertu de la loi de missions de police judiciaire sans être revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi ou de celle d'officier de police judiciaire ;

5^o agent de police administrative : le membre du cadre opérationnel chargé par ou en vertu de la loi de missions de police administrative sans être revêtu de la qualité d'officier de police administrative ;

(...)

7^o membre du cadre opérationnel : catégorie de membres du personnel des services de police comprenant les fonctionnaires de police, les assistants de sécurisation de police, les agents de police et les agents de sécurisation de police ;

(...) ».

61. Les traitements policiers (recourant à l'utilisation de caméras) peuvent donc être effectués par les membres d'une zone de police pour autant que ceux-ci soient compétents à cette fin en vertu de la LPI et de la LFP. **Les citoyens ordinaires (qui ne sont donc pas membres d'un service de police) ne peuvent par conséquent pas effectuer de traitements policiers, ni a fortiori exercer des compétences de police.**

62. Le traitement de données à caractère personnel et d'informations au moyen d'images de caméras est également soumis à l'application de l'article 44/1 §1^{er} de la LFP. Cette disposition est en effet la disposition de base régissant le traitement de données policières. En vertu de l'article 44/3 §1^{er}, 1^{er} alinéa de la LFP, les traitements policiers se font conformément à la « *loi relative à la protection des données* » (LPD).

5.5. L'utilisation de caméras dans le cadre de la loi sur la sécurité privée

63. La loi sur la sécurité privée s'applique aux entreprises et services internes de gardiennage qui exercent des activités de gardiennage et/ou qui fournissent des activités de gardiennage. Cette loi énumère de manière exhaustive et limitative les activités de gardiennage (articles 2 et 3 de la loi sur la sécurité privée) ainsi que les compétences, les obligations et les moyens qui doivent et/ou peuvent être utilisés dans ce contexte ou dont il doit être tenu compte (Chapitre 5 de cette loi).

Une « *entreprise* » est « *toute personne morale ou physique exerçant ou offrant des activités consistant à fournir des services à des tiers, de manière permanente ou occasionnelle, ou qui se fait connaître comme telle* ».

Un agent de gardiennage est « *toute personne chargée d'effectuer ou effectuant des activités de gardiennage* » (art. 2, 5^o de la loi sur la sécurité privée). **L'agent de gardiennage peut uniquement poser les actes qui découlent des droits dont jouit toute personne** (art. 97 de la loi sur la sécurité privée).

64. L'article 2, 22^o de cette loi définit ce que l'on entend par 'caméra de surveillance' : « *système d'observation tel que visé à l'article 2, 4^o, de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* ». Si l'on lit cette définition conjointement avec l'article en question de la loi caméras, il s'agit de « *tout système d'observation fixe, fixe temporaire ou mobile dont le but est la surveillance et le contrôle des lieux, et qui, à cet effet, traite des images* ». La caméra de surveillance qui peut être utilisée par un agent de gardiennage dans le cadre de ses compétences est donc (1) un système d'observation qui (2) surveille des lieux (3) et les filme.

²⁹ Loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* » (LPI).

65. Pour autant que ce soit pertinent pour le présent contrôle thématique, l'article 115 de cette loi dispose ce qui suit en sa première phrase et en son alinéa 3° :

« *Les agents de gardiennage peuvent uniquement exercer les activités de gardiennage suivantes sur la voie publique :* (...).

3° lors du visionnage en temps réel d'images :

a) provenant de caméras de surveillance qui, depuis le site surveillé, sont dirigées vers la voie publique, conformément à la loi caméra, au bénéfice du responsable du traitement, également mandant de l'activité de gardiennage ;

b) provenant de caméras de surveillance installées sur la voie publique, effectué au bénéfice de l'autorité, dans les locaux que celle-ci met à disposition et sous la supervision effective et la direction des fonctionnaires de police présents auprès des agents de gardiennage, conformément aux finalités visées à l'article 5, §4, alinéa 1^{er}, de la loi caméra, qu'il s'agisse de caméras installées en application de la loi caméra ou de la loi sur la fonction de police ; (soulignement du COC)

(...) ».

L'article 115 régit et délimite les activités de gardiennage que l'agent de gardiennage peut exercer sur la voie publique. En l'occurrence³⁰, il est question au point 3° de cet article :

- du visionnage d'images en temps réel, étant entendu que :
- l'autorité publique, en l'occurrence la commune, est le responsable du traitement des images des caméras ;
- l'agent de gardiennage visionne les images pour le compte en l'occurrence de la commune ;
- dans les locaux en l'occurrence de la commune ;
- mais sous la supervision de la police ;
- la finalité de l'utilisation des caméras se situe dans la loi caméras ;
- indépendamment du fait que les caméras relèvent ou non de l'application de la LFP.

5.6. Concernant les tâches effectuées par les agents de gardiennage de l'entreprise de gardiennage

66. Il est constaté que le contrat cadre national conclu entre la ZP (...) et l'entreprise de gardiennage concernant le recours aux services de gardiennage de l'entreprise de gardiennage décrit la mission en ces termes :

« I.1. Description de la mission

Objet de ces services : Sécurité et accueil

Contrat cadre avec 1 prestataire de services pour le contrôle d'accès (armé et non armé) et la fonction de réception en différents lieux et sur demande en différentes phases.

(...).

Cette mission peut être étendue notamment, mais sans s'y limiter :

- *au monitoring des images des caméras sous la supervision et dans les locaux de la POLICE LOCALE.*

(...)

III.45 Description générale des tâches

Sécurité – Contrôle d'accès des clients et visiteurs

(...)

Accueil – fonction de réception

Les collaborateurs responsables de l'accueil sont chargés de l'accueil en général des clients et visiteurs se présentant sur rendez-vous et spontanément à l'accueil au-delà du sas de sécurité.

- *Saluer de manière professionnelle les clients et visiteurs et leur répondre conformément au protocole d'accueil d'une manière orientée client, professionnelle et uniforme.*
- *Réorienter au besoin les clients et visiteurs vers la bonne salle d'attente ou la bonne personne de contact.*
- *Aider les clients et visiteurs à trouver leur chemin dans l'espace semi-public.*
- *Évaluer les besoins du client et le délai d'attente.*
- *Informers les clients des délais d'attente et éventuellement les aider à prendre un nouveau rendez-vous s'ils le souhaitent.*
- *Veiller à une circulation fluide à l'accueil et anticiper les problèmes.*

³⁰ La loi prévoit aussi d'autres activités de gardiennage qui peuvent être exercées par l'agent de gardiennage sur la voie publique dans certaines circonstances et sous certaines conditions, mais celles-ci ne sont pas pertinentes dans le cadre de la présente enquête de contrôle.

- Gardiennage : surveiller l'accueil et la salle d'attente et informer en cas de problèmes le service de sécurité et/ou le collaborateur responsable du commanditaire/client.
- Première assistance dans le cadre de l'aide aux victimes.
- Tâches administratives simples.
- Tâches dans le cadre de l'accueil interne (pour les propres collaborateurs du client).
- Délivrance de badges d'accès et d'identifications.

(...)

III.6 Description des différents profils

Profil Sécurité – exigences spécifiques pour le monitoring des caméras

Aptitudes exigées

- Une expérience en tant qu'opérateur de caméras dans le secteur de la sécurité privée est un atout.
- Disposition à travailler avec de nouveaux logiciels de caméras.
- Disposition à exercer des missions de surveillance.
- Disposition à apprendre des méthodes propres à l'utilisation de caméras.
- Aptitudes administratives pour l'enregistrement d'incidents.
- Savoir travailler avec un joystick et enregistrer des incidents. ».

67. Il est constaté que le contrat conclu entre la ZP et l'entreprise de gardiennage décrit comme suit les tâches relevant de la prestation de services fournie par l'entreprise de gardiennage (citation littérale) :

« Tâches

L'opérateur peut notamment être chargé des tâches suivantes :

- Monitoring des caméras.
- 'Call taking'.
- Accueil.
- Sécurité du bâtiment. ».

6. ÉVALUATION

6.1. Concernant la fonction d'accueil

68. L'arrêté royal du 17 septembre 2001 régit le service minimum de la police locale à la population³¹ (l'A.R. Service minimum). La fonction d'accueil est dans ce contexte l'une des sept fonctionnalités de base de la police locale et peut être considérée comme une fonction de première ligne du service de police axé sur la communauté qui est fourni par la police locale (art. 1^{er} de l'A.R. Service minimum). Selon le préambule de cet arrêté royal, le fondement juridique de cette fonction réside dans la LFP et la LPI. Cette fonction présuppose la présence physique permanente d'un membre de la police locale auprès duquel le citoyen peut se présenter physiquement, par téléphone ou par écrit à l'accueil.

L'article 3 de l'A.R. Service minimum dispose :

« La fonction d'accueil consiste à répondre aux citoyens qui s'adressent **au service de police** en s'y présentant, en téléphonant ou par courrier. La réponse consiste soit à donner immédiatement une suite à la demande, soit à indiquer le service, interne ou externe, à qui cette personne doit s'adresser pour obtenir une suite à sa demande.

L'accessibilité de l'accueil est adaptée aux besoins et attentes de la population.

La norme minimale pour le fonctionnement et l'organisation de l'exécution de cette accessibilité physique est de 12 heures par jour.

Si la présence physique permanente d'**un fonctionnaire de police** dans un point d'accueil n'est pas réalisable, il faut garantir, grâce à des mesures techniques d'infrastructure, que le citoyen qui se présente physiquement au point d'accueil ou y téléphone, puisse immédiatement entrer en contact avec **un fonctionnaire de police**.

³¹ 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 ».

... » (soulignement du COC).

Selon cet arrêté royal, la fonction d'accueil est donc une fonction qui fait partie du service minimum à fournir par la police locale et qui doit être exercée par « *un fonctionnaire de police* ». Cet arrêté royal ne prévoit nulle part une délégation (même partielle) de cette fonction de police à des 'personnes n'étant pas membres d'un service de police' (citoyens ou autres professions), pour autant qu'une telle délégation soit possible par voie d'arrêté d'exécution.

69. La ZP reconnaît que l'agent de gardiennage affecté à l'accueil prend connaissance d'infractions et/ou de devoirs d'enquête de la police, par exemple lorsqu'il réoriente une déclaration de vol et le citoyen concerné vers un fonctionnaire de police pour audition (voir le point 15 : « *Les informations qui sont communiquées par le citoyen à l'agent de gardiennage à l'accueil du commissariat de police peuvent ainsi avoir trait (énumération non limitative) notamment à la perte d'un portefeuille, à la perte d'une carte d'identité ou d'un certificat d'immatriculation, à une déposition concernant le vol d'un sac à main, à la notification de nuisances (musique), à une déposition concernant un accident de la route, à la réorientation vers un fonctionnaire de police pour une audition, à une querelle de voisinage, etc.* ») (soulignement du COC). La ZP reconnaît par ailleurs que l'agent de gardiennage traite ces informations et données à caractère personnel dans l'application (...). Cette application fait partie du système de traitement de la ZP.

70. Étant donné que la ZP détermine en la matière la finalité et les moyens, la ZP est le responsable du traitement de ces informations et données à caractère personnel par l'agent de gardiennage. La ZP est par conséquent investie de l'obligation de démontrer que les traitements ont été effectués dans le respect du cadre légal.

6.2. Concernant le 'call taking'

71. La fonction de 'call taking' consiste à ce que l'agent de gardiennage traite des appels téléphoniques non urgents au commissariat de police de la ZP.

Pour commencer, il convient de constater que le 'call taking' n'est pas mentionné en tant que tel *texto verbo* dans l'arrêté royal susmentionné comme fonctionnalité de base, mais peut néanmoins du point de vue juridique être considéré comme un élément de cette fonctionnalité vu la définition qui est donnée de la fonction d'« *accueil* » à l'article 3 (cf. ce que nous disions au point 68).

72. Par ailleurs, il est constaté que la fonction de 'call taking' n'est pas mentionnée parmi les activités de gardiennage à l'article 3 de la loi sur la sécurité privée. La ZP en arrive d'ailleurs à la même conclusion. La question se pose ainsi de savoir si un agent de gardiennage au sens de la loi sur la sécurité privée peut en cette qualité exercer de manière licite une activité (contractuelle) – ou poser un acte – qui n'est pas prévu(e) dans la loi sur la sécurité privée. Il pourrait s'agir de la raison pour laquelle l'entreprise de gardiennage propose aussi un service « *accueil/réception* » auquel elle affecte des collaborateurs qui ne sont pas des agents de gardiennage³². Cela semble également rejoindre la mission « *fonction de réception* » qui est mentionnée dans le contrat cadre conclu entre la ZP (...) et l'entreprise de gardiennage. Toutefois, l'évaluation de cette question et de la licéité de l'intervention ne relève pas de la mission ni de la compétence du COC.

73. La tâche 'call taking', qui consiste en l'occurrence à ce que l'agent de gardiennage traite des appels téléphoniques non urgents, n'est pas non plus mentionnée en tant que telle dans le contrat cadre. En revanche, elle l'est dans le contrat conclu entre la ZP et l'entreprise de gardiennage. À cet égard, la ZP et l'entreprise de gardiennage semblent avoir créé dans le contrat qui les unit une autre tâche, complémentaire. Cela dit, le contrat cadre prévoit la possibilité d'étendre la (les) mission(s) de l'agent de gardiennage.

74. Étant donné que les tâches « *call taking* » et « *accueil* » sont mentionnées séparément dans le contrat conclu entre la ZP et l'entreprise de gardiennage, on peut supposer que les deux tâches sont indépendantes l'une de l'autre, du moins aux yeux de la ZP. C'est aussi ce qui ressort de la réponse de la ZP elle-même, qui précise que les appels téléphoniques non urgents ('call taking') sont pris en charge non par l'accueil, mais bien par le dispatching local.

75. La ZP reconnaît que le traitement des appels téléphoniques non urgents amène également l'agent de gardiennage à prendre connaissance d'infractions et/ou de devoirs d'enquête de la police, par exemple lorsqu'il doit réorienter le citoyen vers un fonctionnaire de police pour audition dans le cadre d'une déclaration de vol. La ZP indique en outre que

³² Voir [www.\(...\).be](http://www.(...).be).

l'agent de gardiennage enregistre ces informations et données à caractère personnel dans l'application (...). Il est clair également que dans les faits et dans la pratique, il peut s'agir de dépositions/plaintes relatives à n'importe quelles infractions.

76. À cet égard, la ZP doit démontrer que l'agent de gardiennage est compétent pour traiter ces informations et données à caractère personnel sous la responsabilité de la ZP, et que la ZP délègue donc (partiellement) un aspect de la fonction d'accueil aux agents de gardiennage.

77. Il convient ici de faire remarquer que, comme nous le disions plus haut et comme la ZP le **reconnait** par ailleurs, l'agent de gardiennage exerce au commissariat de la ZP une tâche qui ne correspond pas aux activités de gardiennage énumérées à l'article 3 de la loi sur la sécurité privée.

Le COC constate également que l'article 3 de cette loi ne fait pas explicitement mention de l'activité « *call taking* » (ni d'ailleurs de l'activité « *accueil* »)³³. On peut en déduire que l'agent de gardiennage exerce *de facto* et *de jure* une activité qui ne relève pas du champ d'application de la loi réglementant la sécurité privée et particulière. **Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par la ZP.** Pour le reste, il n'appartient pas au COC d'établir si l'agent de gardiennage et/ou l'entreprise de gardiennage commet(tent) par conséquent une infraction à la loi réglementant la sécurité privée et particulière.

6.3. Concernant le champ d'application (... nom de l'application)

78. Selon les constatations du COC et les réponses de la ZP, les données à caractère personnel du citoyen et les données contextuelles qui sont communiquées à l'agent de gardiennage sont traitées dans l'application (...), et ce tant dans le cadre de l'exercice de la fonction d'accueil que dans le cadre du '*call taking*'.

79. Il convient de faire remarquer que le nom d'un produit commercial et/ou le champ d'application indéterminé pour lequel une application peut être utilisée ne détermine(nt) pas en soi le champ d'application légal de l'application. Ce qui importe, c'est l'usage réel qui en est fait et le contexte dans lequel l'application, en l'occurrence (l'application), est utilisée.

80. Il est établi de manière incontestable que l'application est utilisée par la ZP dans le cadre de l'exercice de la fonction d'accueil auprès de la ZP et du traitement des appels téléphoniques non urgents de la ZP ('*call taking*'). **La ZP reconnaît que des données de police administrative ou judiciaire sont traitées ou impliquées dans ce contexte.** À cet égard, il convient de préciser que l'article 44/1 §1^{er} de la LFP n'établit aucune distinction juridique ni légale entre les données dites 'administratives' et les données dites 'opérationnelles'.

81. Les données d'identification, les données factuelles et le contexte de ces dernières qui sont communiqués à l'agent de gardiennage à l'accueil ou par téléphone sont traités dans le cadre de l'exercice d'une mission de police administrative et judiciaire visée au Titre 2 de la LPD et à l'article 44/1 §1^{er} de la LFP.

Le COC n'adhère donc **pas** à la distinction artificielle et ne reposant sur aucune règle qui est faite dans l'application entre d'une part les traitements dits 'administratifs' effectués dans la phase qui inclurait notamment la planification des activités et la gestion des visiteurs – et qui donc relèveraient de l'application du RGPD – et d'autre part les données opérationnelles faisant l'objet de traitements dits 'opérationnels', s'agissant de la phase durant laquelle les informations et les données à caractère personnel feraient (ensuite) l'objet d'un traitement (policier) par un fonctionnaire de police, traitement qui relèverait alors de l'application du Titre 2 de la LPD et de la LFP.

Par conséquent, la prise en connaissance verbale de données policières à l'accueil et dans le cadre du traitement des appels téléphoniques non urgents constitue un ensemble ou une entité de traitement de données policières (données à caractère personnel relevant du Titre 2) dans l'application.

82. Étant donné que par conséquent :

- un agent de gardiennage est un collaborateur de l'entreprise de gardiennage ;

³³ Précisons par souci d'exhaustivité que l'activité de gardiennage « gestion d'une centrale d'alarme » (art. 3, 4^o de ladite loi) peut difficilement servir de référence ici.

- la ZP a conclu avec l'entreprise de gardiennage un contrat (de droit privé) pour l'exécution des tâches « *call taking* » et « accueil » ;
- cette prestation de services est fournie par l'entreprise de gardiennage à la ZP ;
- l'agent de gardiennage ne peut (légalement) pas être considéré comme un membre des services de police.

Mesure correctrice 1

83. Le COC est par conséquent d'avis que la ZP traite des informations policières et des données à caractère personnel au sens du Titre 2 de la LPD et de l'article 44/1 §1^{er} de la LFP en violation des dispositions de la LPI, de la LFP, du Titre 2 de la LPD et de l'A.R. Service minimum du 17/09/2001 étant donné que les agents de gardiennage ne font pas partie des membres de la police intégrée. Bien que l'agent de gardiennage traite les données policières sous la supervision et les ordres du chef de corps de la ZP, cette relation juridique ne porte aucunement préjudice au fait que l'agent de gardiennage entretient *de facto* et *de jure* une relation de travail avec l'entreprise de gardiennage et doit à l'égard de la ZP être considéré comme un tiers.

84. Considérant que le traitement de données à caractère personnel doit être fondé sur une base légale visée à l'article 33 de la LPD.

Considérant que les agents de gardiennage traitent des informations policières et des données à caractère personnel au sens de l'article 26, 1^o et 2^o de la LPD et de l'article 44/1 §1^{er} de la LFP sous la responsabilité de la ZP.

85. Ce traitement de données policières par les agents de gardiennage (de l'entreprise de gardiennage) dans le cadre de l'accueil et du '*call taking*' constitue par conséquent dans le chef de la ZP une infraction à l'article 33 de la LPD, qui dispose qu'un traitement de données à caractère personnel doit être fondé sur une obligation légale. Un traitement illicite est passible d'une peine correctionnelle en vertu de l'article 222, 1^o de la loi sur la protection des données.

Mesure correctrice 1

Le COC impose à la zone de police une interdiction de traitement pour les traitements d'informations et de données à caractère personnel visés à l'article 44/1 §1^{er} de la loi sur la fonction de police et à l'article 26, 1^o et 2^o de la loi sur la protection des données qui sont effectués par l'agent de gardiennage étant donné que l'agent de gardiennage n'est pas membre d'un service de police visé aux articles 2, 2^o, 117 et 118 de la loi sur la police intégrée du 7 décembre 1998 et à l'article 3, 3^o et 7^o de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992. La ZP fait donc effectuer un traitement par une personne qui n'est pas compétente pour effectuer un traitement, de sorte que le traitement n'est pas fondé sur une base légale comme l'exige l'article 33 de la LPD.

Le COC ordonne par conséquent à la ZP de mettre un terme aux traitements en question effectués par l'agent de gardiennage conformément aux modalités spécifiées dans le dispositif du présent rapport.

Vu la nature et la gravité de l'infraction, il est nécessaire et proportionnel d'imposer une interdiction de traitement définitive conformément aux modalités spécifiées dans le dispositif du présent rapport.

Comme nous le faisons remarquer au point 6, la mesure correctrice n° 1 projetée telle qu'elle a été soumise au droit de réponse dans le projet de rapport n'est pas contestée par la ZP, mais cette dernière demande néanmoins un report de son entrée en vigueur afin de pouvoir se conformer à la réglementation en vigueur.

6.4. Concernant le visionnage en temps réel des images de caméras par l'agent de gardiennage

86. La ZP estime que l'article 5 §4 de la loi caméras et l'article 115, 3^o, b) de la loi sur la sécurité privée constituent la base légale pour le visionnage en temps réel des images de caméras au commissariat de police de la ZP. Ne sachant pas si la ZP invoque l'article 5 §4 de la loi caméras en tant que base légale en lecture conjointe avec l'article 115, 3^o, b) de la loi sur la sécurité privée ou si elle invoque ce dernier article comme base légale à titre subsidiaire, l'Organe de contrôle en tiendra compte dans son évaluation.

87. De l'avis de la ZP, l'utilisation de caméras s'assortissant de l'affectation d'un agent de gardiennage au visionnage en temps réel des images ne relève pas de l'application de la LFP. Pour l'utilisation de caméras faisant l'objet du présent rapport de contrôle, la ZP invoque comme base légale l'article 5 §4 de la loi caméras et l'article 115, 3°, b) de la loi sur la sécurité privée. En conséquence, l'Organe de contrôle doit limiter et limitera son évaluation à la question de savoir si ces articles peuvent, seuls ou conjointement, constituer la base légale pour le visionnage en temps réel des images par un agent de gardiennage dans le contexte de la situation et des circonstances factuelles de l'utilisation de caméras.

88. Comme nous l'expliquions plus haut, l'autorité publique – en l'occurrence donc la commune – doit en vertu de l'article 5 §1^{er} de la loi caméras être considérée comme le responsable du traitement pour l'utilisation de caméras sur le territoire de la commune. Dans l'optique de l'application de la loi caméras, c'est la commune – et donc pas la ZP – qui décide si des caméras seront utilisées et, dans l'affirmative, où elles seront installées. Le paragraphe 4 de cet article prévoit la possibilité pour la commune de laisser la police visionner les images des caméras en temps réel, mais le visionnage des images relève de la responsabilité de la commune. Dans l'optique de la loi caméras, la commune est en effet le responsable du traitement.

Mesure correctrice 2

89. L'Organe de contrôle n'adhère pas à cette vision de la ZP et est par conséquent d'avis que l'utilisation de caméras qui fait l'objet du présent contrôle thématique ne relève pas de l'application de la loi caméras. L'Organe de contrôle fonde cette conclusion à la fois sur des éléments juridiques formels et sur les éléments matériels et constatations concrètes sur place.

90. Pour commencer, il a été établi que l'utilisation de caméras est annoncée de manière réglementaire à hauteur des voies d'accès de la ZP au moyen de pictogrammes désignant la ZP en tant que « responsable du traitement ». Ensuite, la ZP a conclu avec la ville/commune une convention de traitement des données pour l'utilisation visible de caméras fixes au sein de la ville/commune.

91. Comme la ZP doit être considérée comme le responsable du traitement, elle ne peut pas être également ou simultanément le responsable du traitement au sens et en application de la loi caméras. L'utilisation de caméras qui relève de la responsabilité d'un service de police n'est pas régie par la loi caméras, mais bien par la LFP. En revanche, le traitement de données à caractère personnel au moyen de caméras relevant de l'application de la loi caméras est un traitement relevant du RGPD. Et l'article 2, 2, d) du RGPD exclut du champ d'application du RGPD la finalité du Titre 2 de la LPD, et donc aussi de la LFP. Par conséquent, seuls le Titre 2 de la LPD et la LFP s'appliquent aux traitements effectués au moyen de caméras par un service de police dans le cadre de ses compétences de police.

Nous ferons remarquer au passage qu'il n'existe aucune objection légale à ce que la ville/commune agisse en tant que « sous-traitant » pour une zone de police. Il convient toutefois de tenir compte que la convention de traitement des données doit être établie en partant de la perspective du « responsable du traitement », en l'occurrence la ZP. Cela signifie que la convention de traitement des données doit être basée sur le cadre légal qui s'applique au responsable du traitement, à savoir le Titre 2 de la LPD et la LFP, et donc pas sur le RGPD.

92. Cette évaluation du COC est également soutenue par les éléments matériels et les constatations concrètes.

Il ressort des pièces communiquées par la ZP et des constatations matérielles du COC que la situation juridique et factuelle n'est pas conforme à l'objectif et à la portée de l'article 5 §1^{er} et §4 de la loi caméras.

93. Pour commencer, il ressort des circonstances factuelles que la ZP a *de facto* entièrement la régie – et donc l'influence/l'impact – de l'utilisation de caméras qui, de plus, a lieu au dispatching de la ZP. La ZP ne se limite en effet pas uniquement au visionnage des images des caméras. Elle peut diriger les traitements des caméras, par exemple en effectuant des patrouilles virtuelles, comme en témoignent les constatations effectuées lors de la visite sur place et comme confirmé par la ZP³⁴. L'agent de gardiennage qui visionne les images en temps réel se trouve lui aussi au dispatching de la ZP et est en mesure d'effectuer une patrouille virtuelle.

³⁴ Voir à ce sujet également (...), consulté pour la dernière fois par le COC le 29 septembre 2023.

Il apparaît en outre que c'est la ZP, et non la commune, qui a conclu le contrat avec l'entreprise de gardiennage. La décision du Collège de police du 11 janvier 2019 révèle également que la ZP fait *de facto* usage du réseau de caméras au sein de la zone de police, dès lors que cette décision approuve le financement de la collaboration entre la ZP et l'entreprise de gardiennage. Pour terminer, le modèle de « *contrat de confidentialité* » qui est selon la ZP conclu avec un agent de gardiennage de l'entreprise de gardiennage réfère également à l'application de la LFP.

Le COC n'adhère donc pas à la vision de la ZP selon laquelle l'utilisation de caméras qui fait l'objet du présent contrôle ne relève pas de l'application de la LFP.

94. Attendu que le législateur a voulu réglementer l'utilisation de caméras par la police explicitement et exclusivement dans la LFP, l'article 5 §4 de la loi caméras requiert une interprétation stricte. La volonté et l'intention du législateur ne peuvent en effet pas être détournées en appliquant l'article 5 §4 de la loi caméras de telle manière que la police puisse *de facto* utiliser systematiquement, et donc à la place de la commune, les caméras de la commune, même si elle ne fait que 'visionner' les images en temps réel³⁵. La LFP n'exige pas non plus que les images des caméras soient conservées par la police pour que la LFP soit applicable. Le service de police responsable peut conserver les images des caméras mais n'y est pas obligé (art. 25/6 de la LFP³⁶). Toute autre conclusion minerait, voire rendrait inutile la réglementation de l'utilisation de caméras dans la LFP.

95. Dans l'hypothèse – *quod non* – où l'intention de la ZP était et est réellement que l'utilisation de caméras faisant l'objet du présent contrôle thématique relève de l'article 5 §4 de la loi caméras, cet article cesse de s'appliquer dès l'instant où les images des caméras sont traitées par la ZP, comme le prévoit l'article 25/1 §2 de la LFP. Comme indiqué à l'annexe 1 de la convention de traitement des données conclue entre la ZP et la ville/commune, les images sont « enregistrées » par la police, ce qui signifie que les images sont traitées par la ZP et pas uniquement visionnées en temps réel.

96. Comme nous l'expliquons plus haut, les informations et les données à caractère personnel qui sont collectées au moyen de caméras ont pour but de contribuer à garantir la sécurité publique, à protéger l'ordre public, à prévenir les infractions et à préserver les droits et libertés d'autrui³⁷. Autrement dit, la mission de police administrative vise également l'absence de désordres et de troubles ou de menaces pour la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Il n'est donc pas nécessaire que des faits troublant l'ordre public aient lieu ou qu'une infraction soit commise, mais c'est une possibilité. La police administrative est essentiellement préventive et fait partie des compétences de police générales réglementées par la LFP qui peuvent notamment être exercées en recourant à l'utilisation de caméras par la police.

97. Dans la mesure où la ZP voudrait (éventuellement à titre subsidiaire) invoquer séparément l'application de l'article 115, 3°, b) de la loi sur la sécurité privée, il convient de faire remarquer que la loi sur la sécurité privée s'applique aux entreprises et services internes de gardiennage au sens de cette loi. Cette loi réglemente de manière stricte les activités de gardiennage qui peuvent être exercées par les agents de gardiennage, notamment en recourant à l'utilisation de caméras.

Cette loi ne peut donc pas être utilisée par des tiers – par exemple un service de police – en tant que fondement juridique substantiel pour justifier l'utilisation de caméras par la police. À titre primaire, c'est au service de police qu'incombe l'obligation de démontrer sur quelle base légale le service de police peut recourir à l'utilisation de caméras.

Si le service de police souhaite recourir pour l'utilisation de caméras aux services de tiers, il doit également démontrer la base légale spécifique. Comme il ressort des pièces communiquées par la ZP, celle-ci invoque l'article 5 §4 de la loi caméras et l'article 115, 3°, b) de la loi sur la sécurité privée. Le COC en déduit que la ZP souhaite invoquer une combinaison des deux dispositions légales.

98. C'est à la ZP qu'incombe l'obligation de démontrer la base légale pour l'utilisation de caméras par la ZP (article 33 *juncto* article 29 §5 de la LPD).

³⁵ Voir le rapport de contrôle CON20004 du 9 novembre 2021 à la suite du contrôle et de la visite effectués auprès de la police des chemins de fer (SPC) de et à Bruxelles par l'Organe de contrôle de l'information policière dans le cadre de ses compétences de contrôle et de surveillance, www.organedecontrôle.be/publications/rapports.

³⁶ Cour constitutionnelle n° 27/2020 du 20 février 2020.

³⁷ Cour constitutionnelle n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.2.

99. Sur la base des constatations effectuées lors de la visite sur place et des éléments du dossier, le COC est d'avis que dans les circonstances données, l'article 5 §4 de la loi caméras, en combinaison ou non avec l'article 115, 3° de la loi sur la sécurité privée, ne peut pas être admis comme base légale pour le visionnage en temps réel des images.

100. Dans la mesure où la ZP voudrait invoquer séparément l'application de l'article 115, 3°, b) de la loi sur la sécurité privée, le COC est d'avis que cet article ne peut pas en soi être admis comme base légale pour le visionnage en temps réel des images sans que la ZP ne désigne une base légale pour le visionnage en temps réel des images sous sa supervision.

Mesure correctrice 2 :

Le COC impose à la zone de police, conformément aux modalités spécifiées dans le dispositif du présent rapport, une interdiction de traitement pour le traitement consistant en le visionnage en temps réel des images de caméras par un agent de gardiennage, et ce en raison de l'absence de base légale. La ZP ne désigne ni n'invoque aucun autre fondement légal.

Le COC ordonne par conséquent à la ZP de mettre un terme aux traitements en question effectués par l'agent de gardiennage conformément aux modalités spécifiées dans le dispositif du présent rapport.

Vu la nature et la gravité de l'infraction, il est nécessaire et proportionnel d'imposer une interdiction de traitement définitive conformément aux modalités spécifiées dans le dispositif du présent rapport.

Comme nous le faisons remarquer au point 6, la mesure correctrice n° 2 projetée telle qu'elle a été soumise au droit de réponse dans le projet de rapport n'est pas contestée par la ZP, mais cette dernière demande néanmoins un report de son entrée en vigueur afin de pouvoir se conformer à la réglementation en vigueur.

7. CONCLUSION

101. L'Organe de contrôle en conclut donc qu'il ressort des pièces du dossier, des constatations et des circonstances factuelles que l'utilisation des caméras fixes au sein de la ZP, par la ZP et sous sa supervision, qui fait l'objet du présent contrôle thématique va plus loin que le visionnage en temps réel des images qui est visé à l'article 5 §4 de la loi caméras. En conséquence, l'article 5 §4 de la loi caméras ne peut pas être admis en tant que base légale. Le traitement des images des caméras par la ZP, même dans l'hypothèse où les mêmes caméras seraient (initialement) utilisées également par la commune en vue des finalités de la loi caméras, relève de l'application de la LFP.

102. L'Organe de contrôle n'est toutefois pas insensible à l'explication contextuelle additionnelle que la ZP apporte au rapport de la visite sur place dans son courrier du 13 juillet 2023. On peut en déduire que les intentions de la ZP à l'égard de l'utilisation de caméras et du recours aux services d'une entreprise de gardiennage, qui font l'objet du présent contrôle thématique, sont correctes en ce sens que la ZP n'avait pas et n'a pas l'intention de ne pas vouloir respecter le cadre légal en vigueur. L'enquête de contrôle n'a pas prouvé le contraire.

103. Le COC comprend aussi que nombre de zones de police, en ce qui concerne l'utilisation de caméras au sein de la commune, se trouvent encore ou semblent encore se trouver dans la situation d'avant la loi du 21 mars 2018. Avant cette loi, la loi caméras du 21 mars 2007 était considérée comme la base légale pour l'utilisation de caméras par les particuliers, les autorités et la police. À cela s'ajoute le fait que le traitement de données à caractère personnel par la police a été à l'échelon européen soustrait au champ d'application du RGPD en 2016 et a acquis un cadre légal propre dans le Titre 2 de la LPD.

104. Le COC est donc conscient de la complexité des cadres juridiques dont il faut tenir compte. Cependant, les choix posés par le législateur européen et par le législateur belge font que l'utilisation de caméras par un service de police, lorsque ce dernier doit être considéré (*de jure* et *de facto*) comme le responsable du traitement, relève exclusivement du Titre 2 de la LPD et de la LFP. **Par conséquent, l'utilisation de caméras par un service de police ne relève pas ou ne peut pas relever en même temps de l'application de la loi caméras et de l'application de la LFP.** Sauf dans les circonstances et sous les conditions strictement limitatives définies par la loi caméras, l'utilisation de caméras par un service de police ne peut plus relever de l'application de cette dernière.

105. Attendu que la base légale désignée par la ZP ne peut pas être retenue par le COC et que la ZP ne désigne ni n'invoque aucune autre base légale, ni à titre principal ni à titre subsidiaire, alors que l'article 33 de la loi sur la protection des données lu conjointement avec l'article 29 §5 de cette même loi exige qu'un traitement soit fondé sur une base légale et que le responsable du traitement, à savoir la ZP, soit en mesure de démontrer la conformité à la loi, il est nécessaire et proportionnel d'imposer une interdiction de traitement définitive.

L'interdiction de traitement est une mesure qui vise à faire respecter ou à rétablir la conformité avec les dispositions du Titre 2 de la loi sur la protection des données et de la loi sur la fonction de police. À la lumière des conclusions de l'enquête et de l'évaluation du COC, cette mesure permet d'éviter que des données à caractère personnel soient (encore) traitées en violation du cadre légal.

8. DEMANDE DE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MESURES CORRECTRICES INTRODUITE PAR LA ZP DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

106. Comme expliqué au point 6, la ZP demande le report de l'entrée en vigueur des deux mesures correctrices, sur lesquelles elle marque néanmoins son accord. Par essence, la ZP demande au COC de bien vouloir reconsidérer l'entrée en vigueur immédiate de l'interdiction de traitement telle qu'elle était prévue dans le projet de rapport soumis au droit de réponse, et ce en raison des circonstances spécifiques de la situation et de l'évolution de ce dossier depuis la réception en préfecture du projet de rapport de contrôle.

107. Dans son e-mail du 23 octobre 2023, le chef de corps de la ZP motive comme suit sa demande (citation littérale) :

« Je suis en mesure de vous informer que les grandes lignes du projet de rapport de contrôle ont été soumises au Collège de police de la zone de police en sa séance du 20 octobre 2023, dans le respect du caractère confidentiel conféré à ce document. L'objectif était d'une part, pour la zone de police, d'aspirer à une transparence complète et d'autre part de proposer un plan d'approche qui est non seulement considéré comme une solution pour donner suite aux mesures correctrices, mais qui définit également la vision qui permettra à l'avenir de garantir durablement les missions concernées ('call taking', accueil, monitoring des caméras, ...) au sein de la zone de police.

L'objectif est de reprendre la discussion du plan d'approche lors de la séance du 10 novembre 2023 du Collège de police, sachant que la présidence du Collège de police aura changé par rapport à la séance du 20 octobre dernier.

Sachant que les mesures correctrices imposées auront pour la zone de police un impact tant opérationnel et organisationnel qu'administratif et financier, nous partons du principe que le COC comprendra qu'il ne sera pas possible de mettre en œuvre directement la remédiation imposée avec effet immédiat. Il faudra notamment résilier le contrat en cours avec (l'entreprise de gardiennage) et respecter dans ce contexte les délais de préavis prévus, la zone de police devra évaluer l'impact financier des mesures et obtenir les décisions requises de la part de ses organes politiques, après quoi elle devra avoir le temps de procéder aux recrutements requis pour garantir in extenso ses fonctionnalités de base.

Pour les raisons susmentionnées, il est demandé au COC de bien vouloir accorder à la zone de police (...) un sursis pour la mise en œuvre des mesures correctrices imposées, et ce jusqu'au 31 mars 2024 au plus tard.

La zone de police (...) s'engage à informer sans retard les services de l'Organe de contrôle dès que des initiatives adéquates auront été prises dans ce contexte, et à faire part du timing de leur mise en œuvre. Il va de soi que nous nous efforcerons de réaliser les remédiations imposées dans les plus brefs délais. ».

108. Il ressort de ce qui précède, comme nous le faisons remarquer dans le présent rapport de contrôle, que le COC comprend et souhaite prendre en compte :

- la complexité de la matière, en particulier en fonction de la lecture conjointe des cadres légaux et dispositions applicables ;
- le fait que la ZP appliquait encore un système et une utilisation de caméras de surveillance mis en place avant la modification légale du 21 mars 2018 ;
- le fait que le législateur a ainsi créé une situation qui prête à confusion pour les services de police ;
- d'une part le fait que le COC n'avait encore jamais dû se prononcer ou se former un jugement sur la portée de l'article 5 §4 de la loi caméras du 21 mars 2007 pour les services de police, et d'autre part le fait que l'utilisation de caméras par les services de police ne relève plus de l'application de cette loi caméras, ce qui signifie logiquement que la ZP n'aurait pas dû ni pu connaître la vision du COC ;

- le fait qu'il est nécessaire que la ZP puisse garantir la continuité des fonctionnalités de base de la police locale, à savoir en l'occurrence l'accueil (dont la déclaration de faits et d'infractions et l'accueil des victimes), l'intervention et le maintien de l'ordre public, et ce grâce notamment à un fonctionnement efficace de l'accueil et du dispatching de la ZP, étant entendu que la surveillance par caméras en temps réel, d'une part, et le traitement adéquat (en première ligne) des faits de police, d'autre part, sont dans ce contexte essentiels.

Considérant qu'en sa qualité d'autorité de contrôle, le COC tient compte d'une part de la licéité des traitements de données (à caractère personnel) et de la gestion de l'information policière, et d'autre part du fonctionnement opérationnel de la police et de la continuité de la prestation de services.

Considérant que le COC comprend en effet les obligations contractuelles en cours et les engagements financiers et/ou administratifs qui en découlent, mais qu'un contrat de droit privé ne peut (du point de vue juridique) évidemment jamais porter préjudice à des dispositions légales contraignantes qui, de surcroît et au surplus, semblent en l'occurrence devoir être considérées comme relevant de l'ordre public.

Considérant qu'une mesure correctrice vise à faire respecter ou à rétablir la conformité avec les dispositions du Titre 2 de la loi sur la protection des données et de la loi sur la fonction de police.

Considérant que chaque mesure correctrice qui est prise par le COC doit être adéquate, nécessaire et proportionnelle en vue du respect du Titre 2 de la LPD, compte tenu des circonstances de chaque cas distinct³⁸.

Considérant que l'article 247, 4^o de la LPD confère au COC la compétence d'ordonner aux services de police ou à leur sous-traitant de mettre un traitement en conformité avec les dispositions de la réglementation relative au traitement des données à caractère personnel, **le cas échéant, de manière spécifique et dans un délai déterminé**. Que l'on peut déduire de cette disposition de compétence qu'elle prévoit que le COC prenne des mesures afin de (faire) mettre un traitement illicite en conformité avec les dispositions de la réglementation relative au traitement des données à caractère personnel, et qu'elle confère ainsi au COC la compétence discrétionnaire d'imposer ou non au responsable du traitement notamment un délai déterminé nécessaire et proportionnel en fonction des circonstances spécifiques de la situation, d'une part, et d'autre part de la remédiation de l'illicéité constatée.

109. Considérant que, compte tenu des circonstances spécifiques de la situation exposée dans le présent rapport en général et dans le présent point en particulier, il peut être accordé à la ZP, **à sa demande**, un délai acceptable pour pouvoir remédier aux illicéités constatées.

Considérant que ce délai est fixé au 31 mars 2024 au plus tard, moyennant le respect des trois (3) conditions cumulatives énoncées ci-après au sens de l'article 247, 4^o susmentionné (cf. la formulation « de manière spécifique ») :

- 1) que le plan d'approche annoncé par la ZP soit mis en œuvre effectivement et dans les meilleurs délais, sans que sa mise en œuvre ne subisse de retard inacceptable et inexplicable ;
- 2) que la ZP informe le COC pas à pas et régulièrement – c'est-à-dire au moins toutes les six semaines – de l'évolution des démarches entreprises et du planning présumé de leur mise en œuvre ;
- 3) que la ZP entreprenne les démarches nécessaires pour mettre définitivement en œuvre les mesures correctrices avant le 31 mars 2024 au plus tard.

Considérant que le COC pourra prendre d'autres mesures correctrices si les trois (3) conditions cumulatives susmentionnées ne sont pas respectées.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

vu les articles 71 et 247, 4^o de la loi sur la protection des données,

Impose les mesures correctrices suivantes à la zone de police.

³⁸ Considérant 82 de la LED.

Mesure correctrice 1

ordonne à la zone de police de **mettre un terme pour le 31 mars 2024 au plus tard** au traitement d'informations et de données à caractère personnel visé à l'article 44/1 §1^{er} de la loi sur la fonction de police et à l'article 26, 1^o et 2^o de la loi sur la protection des données, qui est effectué par un **agent de gardiennage** sous la responsabilité de la ZP, étant donné qu'un agent de gardiennage n'est pas un membre d'un service de police visé aux articles 2, 2^o, 117 et 118 de la loi sur la police intégrée du 7 décembre 1998 et à l'article 3, 3^o et 7^o de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, et qu'il s'agit d'un traitement d'informations policières et de données à caractère personnel relevant de l'application du Titre 2 de la loi sur la protection des données et de la LFP ;

ordonne le respect de cette mesure correctrice n° 1, de la manière spécifique imposée par le COC telle qu'énoncée dans les trois (3) conditions cumulatives énumérées au point 109, 2^e alinéa du présent rapport ;

Mesure correctrice 2

ordonne à la zone de police de **mettre un terme pour le 31 mars 2024 au plus tard** au visionnage en temps réel d'images de caméras qui est effectué par un **agent de gardiennage** au dispatching de la ZP et sous la responsabilité de la ZP, et ce **en raison de l'absence de base légale** ;

ordonne le respect de cette mesure correctrice n° 2, de la manière spécifique imposée par le COC telle qu'énoncée dans les trois (3) conditions cumulatives énumérées au point 109, 2^e alinéa du présent rapport.

L'Organe de contrôle rappelle la possibilité, pour le service de police, d'introduire un recours devant la Cour d'appel du domicile ou du siège du demandeur dans les 30 jours de la décision définitive de l'Organe de contrôle (article 248 §1^{er}, premier alinéa, et §2 de la LPD).

Ainsi décidé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 9 novembre 2023.

Pour l'Organe de contrôle,

Frank SCHUERMANS
Président *a.i.*

- Rapport avec mesures correctrices à l'attention du chef de corps.
- Copie :
 - Le président du collège de police (...)
 - Le procureur du Roi (...)
 - Le Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique.
 - Le Ministre de la Justice.



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE

