

CONTRÔLE THÉMATIQUE

**CONTRÔLE THÉMATIQUE DE L'ORGANE DE
CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE
RELATIF AU RECOURS, PAR LA ZONE DE POLICE
BRUXELLES-CAPITALE/IXELLES (ZP 5339), À UNE
CAMÉRA MONTÉE SUR UN *DRONE* APPARTENANT
À ET OPÉRÉE PAR UNE ENTITÉ PRIVÉE**

RAPPORT - PUBLIC

Référence : DIO25002

ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE



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

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. OBJECTIF DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE	3
3. CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	4
3.1. Concernant les constatations du COC	4
3.2. Concernant le fondement juridique	5
4. ÉVALUATION	6
4.1. Concernant les fondements juridiques invoqués	6
4.2. Concernant l'obligation de transparence	7
4.3. Le recours à un sous-traitant	8
5. CONCLUSION ET DÉCISION	9
INVENTAIRE DES PIÈCES	12

Le présent rapport est **la version publique** du rapport de contrôle.

Cela signifie qu'il ne comporte pas ou pas nécessairement tous les éléments ou passages figurant dans le rapport de contrôle adressé aux destinataires. Certains éléments ou passages ont été omis ou anonymisés, ou l'inventaire des pièces utilisées n'est repris. 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, raisons liées à la vie privée et à la protection des données, le fait qu'un manquement a été résolu dans l'intervalle, etc.

1. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de ses compétences de surveillance, l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après 'l'Organe de contrôle' ou 'le COC') a décidé d'effectuer auprès de la zone de police (ZP) Bruxelles-Capitale/Ixelles (ci-après 'POLBRU')¹ un contrôle thématique relatif au recours à une caméra montée sur un *drone* appartenant à et opérée par une entité privée dans le cadre d'un projet dit *Proof Of Concept (POC)*.

Le présent rapport incluant la décision présente les conclusions de l'enquête menée dans le cadre de ce contrôle.

2. OBJECTIF DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE

3. L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après 'le COC') a pris connaissance de plusieurs articles parus le 26.04.2025 dans les quotidiens Het Nieuwsblad, HLN, La Capitale et La Dernière Heure ainsi que sur le site d'actualités de la chaîne flamande VRT² au sujet de l'utilisation d'une caméra montée sur un *drone* par la ZP POLBRU en collaboration avec la firme privée 'Citymesh'. Nous citons ici à titre d'exemple une des dépêches relayées par les médias (verbatim, traduction libre) :

*« Une zone de police bruxelloise lance un projet pilote de caméras mobiles montées sur des drones
La zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles lance un projet pilote visant à utiliser des caméras mobiles montées sur des drones lors d'interventions. La particularité du projet : les drones seront opérés non pas par la police elle-même, mais par des pilotes de l'opérateur de télécommunications de Flandre occidentale Citymesh (une entreprise privée). (...). »*

« La proposition a été abordée et approuvée cette semaine par les Conseils communaux d'Ixelles et de la Ville de Bruxelles. Concrètement, la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles utilisera des caméras mobiles montées sur des drones lors de toutes sortes d'interventions entre le 15 avril et le 30 octobre. L'utilisation de ces caméras est autorisée pour « prévenir, constater et déceler des infractions ou incivilités sur la voie publique, assurer le maintien de l'ordre public et rechercher et documenter les crimes, délits et contraventions ». (...). »

4. Afin de faire la lumière sur ce projet et de se faire une idée des modalités de la collaboration avec la firme privée, le COC a prié en date du 29.04.2025 la ZP POLBRU de lui transmettre les informations suivantes :

- le contexte réel et les circonstances effectives de l'utilisation des caméras montées sur des *drones* ;
- si des *drones* d'une tierce partie (autre qu'un service de police) sont utilisés et, dans l'affirmative, les conventions régissant cette utilisation ;
- le(s) fondement(s) juridique(s) du recours à un *drone* opéré par un pilote civil (pour autant que ce soit le cas dans la réalité) pendant l'exercice d'une mission de police administrative et judiciaire ;
- par qui les images des caméras sont collectées, conservées et utilisées ;
- si la zone de police a établi en l'occurrence une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD³) préalablement à l'utilisation du *drone* ;
- l'avis du DPO⁴ et, dans l'hypothèse où la zone de police a dérogé à l'avis du DPO, les motifs de cette dérogation.

La ZP a en outre été priée de tenir à disposition les images des actions de police qui ont été et qui sont traitées dans le cadre de l'utilisation du *drone*, afin que le COC puisse éventuellement les consulter.

¹ Zone de police de la Région de Bruxelles-Capitale, composée de la ville de Bruxelles et de la commune d'Ixelles (numéro 5339).

² Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie.

³ En anglais *DPIA* pour *Data Protection Impact Assessment*.

⁴ Acronyme signifiant « *Data Protection Officer* » et désignant donc le délégué à la protection des données (articles 63-65 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD)).

5. Le 29.04.2025, l'Organe de contrôle a reçu un e-mail du chef de corps de la ZP POLBRU indiquant que le *DPO* « *transmettra au COC toutes les informations utiles* ».

Le 24.05.2025, le COC a reçu un message de la ZP POLBRU indiquant que le recours à une caméra montée sur un *drone* a été enregistré en REGPOL⁵.

Par courrier du 28.05.2025, le COC a annoncé au chef de corps de la ZP POLBRU une visite sur place au sein de la zone de police dans le cadre de l'objet du contrôle.

Par e-mail du 3.06.2025, la ZP POLBRU a confirmé que la visite sur place pourrait avoir lieu le 24.06.2025.

Par e-mail du 24.06.2025, le COC a reçu des documents de la ZP POLBRU qu'il n'avait pas pu recevoir plus tôt en raison de restrictions techniques. La première tentative de transmission de ces documents de la part de la ZP POLBRU datait du 22.05.2025⁶.

6. Le contrôle s'est décliné en trois phases :

- une visite sur place auprès de la ZP POLBRU ;
- l'établissement d'un rapport de la visite sur place devant servir de base au rapport de contrôle, et la soumission des deux rapports en vue de l'exercice du de la contradiction ;
- la consignation des constatations et conclusions dans un rapport de contrôle définitif à l'issue et compte tenu de l'exercice du droit de contradiction

La visite sur place du 24.06.2025 comportait trois volets :

- des questions concernant le recours, par la ZP POLBRU, aux services d'une firme privée en vue de l'utilisation d'une caméra montée sur un *drone* ;
- un accès aux images filmées par la caméra du *drone* appartenant à et opéré par la firme privée ;
- sur la base des réponses aux questions posées par les enquêteurs du COC et des constatations matérielles, la soumission à la ZP POLBRU de la question du fondement légal du recours, par la zone de police, à une caméra montée sur un *drone* appartenant à et opéré par une entité privée.

Le 18.07.2025, la ZP a communiqué au COC un complément au projet de rapport de la visite sur place transmis en prélecture. Ce complément a été intégralement repris dans le rapport définitif de la visite sur place, qui a été transmis pour signature à la ZP POLBRU le 21.08.2025.

Le 02.09.2025, le COC a reçu le rapport définitif de la visite sur place signé par la ZP POLBRU.

Le 13.10.2025, le projet de rapport de contrôle a été transmis au chef de corps de la ZP POLBRU en vue de l'exercice de la contradiction

Par e-mail du 20.10.2025, le chef de corps de la ZP POLBRU a fait savoir au COC que la zone de police n'avait **aucune** remarque à formuler au sujet du projet de rapport de contrôle et qu'elle donnerait suite à la requête formulée par le COC dans le (projet de) rapport de contrôle.

7. Ce rapport de contrôle tient compte des pièces transmises au COC par la ZP POLBRU :

- l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) du 07.05.2025 ;
- une convention de traitement des données entre la ZP POLBRU et Citymesh, datée du 3 juillet 2024 mais non signée ;
- un contrat d'utilisation entre la ZP POLBRU et Citymesh, daté du 3 juillet 2024 mais non signé ;
- la déclaration de confidentialité du personnel de Citymesh ;
- un avis externe rendu par un cabinet d'avocats.

⁵ Un registre central des activités de traitement créé par la police fédérale de sa propre initiative en vertu de l'article 145 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'arrêté royal devant déterminer la forme, le contenu et les modalités de gestion du registre des activités de traitement n'a pas encore été promulgué.

⁶ La ZP POLBRU a transféré le 01-07-2025 son e-mail du 22.05.2025 qui contenait ces documents, afin de compléter la ligne du temps du dossier.

8. Les éléments figurant dans ce rapport reposent donc exclusivement sur les constatations matérielles effectuées lors de la visite sur place au sein de la ZP POLBRU, sur les remarques, explications et/ou compléments pertinents de la zone de police, sur les documents de la ZP et du COC qui sont inventoriés dans l'annexe et qui font partie du dossier administratif, et sur le cadre légal applicable.

3. CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

3.1. Concernant les constatations du COC et les arguments de la ZP POLBRU

9. Lors de la visite sur place, la ZP POLBRU a exposé aux membres du COC le projet pilote *Proof Of Concept* (POC). Pour résumer, le projet vise une collaboration avec une entreprise privée, à savoir Citymesh NV (voir aussi www.citymesh.com), pour une période d'essai s'étendant du 15 avril au 30 septembre 2025⁷, dans le cadre de laquelle l'entreprise fournit à la fois le *drone* équipé d'une caméra et le pilote (« *drone in a box* »). Selon la ZP, le projet pilote a effectivement débuté lors d'un vol opérationnel effectué le 25 avril 2025.

10. La prestation de services fournie par l'entreprise privée consiste à déployer à la demande de la ZP POLBRU un *drone* équipé d'une caméra sur le territoire des communes faisant partie de la zone de police pour certaines missions de police administrative et judiciaire, spécifiquement afin de permettre une affectation plus efficace des ressources policières sur le terrain. Le *drone* est utilisé de manière ponctuelle compte tenu des circonstances concrètes de la situation sur place et des risques. **L'objectif n'est donc pas de recourir aux drones de manière standard et systématique.**

Il est prévu de procéder à l'issue de la phase de test à une évaluation sur la base de laquelle une décision sera prise au sujet du déploiement complet de l'utilisation, par la ZP POLBRU, de caméras montées sur des *drones* de police « opérés par des pilotes qualifiés faisant partie de la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles »⁸.

11. Il a été constaté que le *drone* équipé de la caméra est opéré par un pilote civil de l'entreprise Citymesh. La zone survolée est désignée par un fonctionnaire de police de la ZP POLBRU. C'est donc la ZP POLBRU qui détermine les lieux où le *drone* est déployé ; l'itinéraire emprunté par le *drone* est pour une part déterminé par les règles du trafic aérien que le pilote du *drone* doit respecter. Dès que le *drone* équipé de la caméra est sur place, un fonctionnaire de police de la ZP POLBRU reprend les commandes de la caméra du *drone*. En ce sens, le pilote de Citymesh n'a donc aucun accès visuel effectif aux images en temps réel du lieu (initialement visé) de l'intervention de police.

12. Le pilote civil et le fonctionnaire de police se trouvent ensemble au centre de dispatching de la ZP POLBRU. Du fait que le pilote civil et le fonctionnaire de police qui commande la caméra du *drone* sur le lieu de l'intervention se trouvent dans le même local de police (physiquement séparés des autres membres de la ZP se trouvant dans le local de dispatching), il existe *de facto* un contact physique direct entre le pilote civil et le fonctionnaire de police qui commande la caméra du *drone*.

13. En ce qui concerne la collecte et la conservation des images des caméras, Citymesh endosse un rôle de sous-traitant au sens de l'article 53 de la LPD. Une convention de traitement des données a été conclue à cette fin entre la ZP POLBRU et Citymesh. Citymesh n'a accès aux images conservées que dans la mesure où elle en a besoin pour pouvoir exercer et respecter les obligations, les tâches et la responsabilité qui lui incombent en sa qualité de sous-traitant.

14. Des vols d'essai ont déjà été opérés et les images de ces vols sont disponibles. Les premières images disponibles filmées en vol datent du 25 avril 2025, et le COC a pu y accéder.

3.2. Concernant le fondement juridique

⁷ Selon le communiqué de presse reproduit au point 1, le projet pilote s'étendrait toutefois jusqu'au 30 octobre 2025.

⁸ AIPD, p. 11.

15. Pour étayer la licéité de la collaboration avec Citymesh, la ZP POLBRU (dans son AIPD du 7.05.2025, p. 11) renvoie aux dispositions applicables de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP), de l'arrêté royal du 8 novembre 2020 portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2019/947⁹ et de la circulaire ministérielle du 8 avril 2022 réglant l'usage de *drones* par les services de police et de secours¹⁰.

16. En ce qui concerne l'article 25/5 de la LFP, l'AIPD insiste sur certaines parties du §2 en les faisant apparaître en caractères gras : « Lorsque **d'autres personnes que des membres des services de police ont accès en temps réel aux images des caméras dont l'installation et l'utilisation sont réglées par la présente loi, dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur sont confiées par ou en vertu de la loi qui régit leurs missions, le visionnage en temps réel des images s'exerce sous le contrôle des services de police, sauf dans les cas prévus par la loi.** ». Il s'agit là d'une citation littérale du 2^e paragraphe de cet article.

En ce qui concerne l'application de la circulaire susmentionnée du 8 avril 2022, la ZP POLBRU souligne qu'elle s'applique aussi aux « **opérations de police** » (...) « **menées dans l'intérêt général par des opérateurs publics civils ou par des exploitants en sous-traitance pour le compte des opérateurs publics civils** »¹¹.

4. ÉVALUATION

4.1. Concernant les fondements juridiques invoqués

17. Le COC relève en l'occurrence essentiellement deux problèmes légaux.

Il n'est pas contesté que dans les circonstances données, même s'il s'agit d'un 'projet pilote', la ZP POLBRU délègue *de facto* (en partie) une mission de police administrative et judiciaire à une entreprise privée. Citymesh opère en effet les vols pour le compte de la ZP POLBRU, même si le pilote reçoit dans ce contexte ses instructions d'un fonctionnaire de police et même si, une fois sur le lieu initialement visé de l'intervention, la caméra est exclusivement commandée par un fonctionnaire de police de la ZP POLBRU. À tout le moins, le pilote de la firme Citymesh prend part à une mission de police (intervention de police), ou la mission de police est menée en collaboration avec un particulier. Le décollage du *drone* et le vol effectué pour rejoindre le lieu (initialement) visé – où un fonctionnaire de police reprendra les commandes de la caméra du *drone* – cadrent en effet *ab initio* également dans l'exercice d'une mission de police administrative et/ou judiciaire¹². La même conclusion s'appliquerait dans l'hypothèse où le pilote civil de la firme Citymesh ne se trouverait pas dans le même local de police que le membre opérationnel (de la ZP POLBRU) qui commande la caméra durant l'intervention. Le fait que le pilote lui-même n'ait pas accès aux images enregistrées par la caméra du *drone* sur le serveur (du sous-traitant) et soit tenu à une obligation de confidentialité n'y change rien (et est d'ailleurs une autre question dans l'optique du droit de la protection des données et de la gestion des accès et des profils, qui est abordée plus en détail dans le régime de la gestion de l'information prévu par la LFP). Du fait qu'il accomplit une mission de police administrative et judiciaire et qu'il y participe, le pilote civil a d'ailleurs de toute façon 'accès' dans les faits, à travers les images filmées par la caméra du *drone*, à un traitement d'informations et de données à caractère personnel policières tel que visé à l'article 44/1 §1^{er} de la LFP (ou en a du moins connaissance).

17.1. Premièrement, la délégation de missions de police à des entreprises privées n'est pas autorisée dans l'état actuel de la loi. Les personnes et entités pouvant exercer des missions et compétences de police sont strictement déterminées par la loi (article 184 de la Constitution) et sont plus exactement définies et désignées dans la LFP, dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI) et dans des lois (pénales) spéciales comme le Code d'instruction criminelle ou encore la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière. Au cas où la ZP POLBRU objecterait que ni la LFP ni la LPI n'*empêchent* les citoyens de prendre part à l'exercice

⁹ A.R. du 8 novembre 2020 portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord.

¹⁰ Cette circulaire remplace la circulaire précédente du 25 juin 2019 réglant l'usage de *drones* par les services de police et de secours.

¹¹ AIPD, p. 13. L'AIPD reprend ici une citation partielle de la description que l'on peut lire au « Titre 2 – Champ d'application » et que nous reproduisons ici intégralement et littéralement : « La présente circulaire s'applique aux UAS tels que définis au Titre 1^{er}, 7^o et mis en œuvre pour des opérations de police, des services d'incendie ou des unités opérationnelles de la protection civile menées dans l'intérêt général par des opérateurs publics civils ou par des exploitants en sous-traitance pour le compte des opérateurs publics civils. (...) ».

¹² Il convient de faire remarquer que dans l'hypothèse où l'intervention sur le lieu initialement visé venait à se déplacer en raison des circonstances et de l'évolution des événements, le pilote du *drone* devra évidemment reprendre le contrôle de la caméra du *drone* pour pouvoir, sous les ordres du fonctionnaire de police, poursuivre l'intervention (par ex. dans le cas d'une course-poursuite).

de missions de police, il s'agirait d'un argument qui ne tient pas. Le constat que la loi 'n'empêche pas' (ou 'n'interdit pas') cette pratique ne crée pas une possibilité (licite) de participer à une compétence policière (de traitement). L'adage « ce qui n'est pas interdit est autorisé », auquel la littérature réfère parfois aussi en utilisant le terme 'règle permissive', n'est plus considéré comme un principe valable en droit de la protection des données ni en droit de police (ni d'ailleurs dans la procédure pénale), et ce depuis de longues années. L'exercice d'une fonction de police est explicitement réglementé dans la loi. De même que l'on ne peut par exemple pas laisser un citoyen prendre part à une 'patrouille' à bord d'un véhicule de police (par ex. en tant que conducteur du véhicule de police), on ne peut pas non plus laisser ce citoyen effectuer une 'patrouille' – ou y participer – au moyen d'un *drone* équipé d'une caméra.

17.2. Deuxièmement, la circulaire du 8 avril 2022 ne peut évidemment pas porter préjudice à la LFP ni à la LPI (ni au Titre 2 de la LPD), et la circulaire elle-même ne dit d'ailleurs pas le contraire.

La circulaire du 8 avril 2022 se fonde sur des règlements d'exécution européens et ne tient nullement compte de la directive européenne Police-Justice¹³ ni de la LFP, ni ne leur porte préjudice en aucune façon. Il en va de même de l'arrêté royal du 8 novembre 2020 en ce qui concerne l'usage de *drones* par les services de police et de secours¹⁴. Ce n'est pas parce que la circulaire du 8 avril 2022 parle également d'acteurs privés (par exemple un exploitant en sous-traitance, un loueur ou un fournisseur de *drones*) que cette circulaire peut être considérée comme dérogeant à la LFP, à la LPI et/ou au Titre 2 de la LPD. Seule une loi fédérale (divergente) claire et précise peut prévoir une telle dérogation.

18. Le COC souhaite également s'attarder sur la portée de l'article 25/5 §2 de la LFP dès lors que cette disposition est également invoquée en tant que fondement juridique dans les documents transmis par la ZP POLBRU pour justifier le recours à Citymesh pour opérer des vols de *drones* pour le compte de la police.

Le COC fait remarquer que le deuxième paragraphe de l'article 25/5 de la LFP ne s'applique pas à l'utilisation d'un *drone* appartenant à une tierce partie ne faisant pas partie des services de police par un service de police, en l'occurrence la ZP POLBRU. Ce paragraphe vise en effet uniquement la situation dans laquelle (1) une tierce partie ne faisant pas partie des services de police (2) exerce les missions et compétences qui lui sont confiées par la loi (3) en utilisant des images de la police sous le contrôle du service de police responsable des caméras de police. On ne peut donc pas légalement déduire de la condition stipulant que le visionnage en temps réel des images de la police doit s'exercer sous le 'contrôle' du service de police que les images des caméras peuvent être visionnées en temps réel par ces autres personnes pour le compte du service de police. Cette disposition prévoit en effet que ces autres personnes visionnent les images de la police pour l'exercice de leurs propres missions légales, et donc pas pour le compte de la police.

Dans l'hypothèse où la loi aurait confié (ou imposé) à Citymesh certaines missions et compétences – *quod certe non* –, l'article 25/5 §2 de la LFP impliquerait donc que l'entreprise consulte les images de la police en temps réel en vue de ses propres finalités (au moyen de la caméra montée sur un *drone* qui est utilisée par la police).

L'article 25/5 §2 de la LFP ne régit donc pas :

- l'utilisation de caméras par la police (qui est régie par les articles 25/1 à 25/4 inclus de la LFP¹⁵) ;
- la délégation, ni a fortiori l'attribution, d'une mission de police à une tierce partie ne faisant pas partie des services de police, en l'occurrence une entreprise privée ;
- les missions propres d'une entreprise privée.

4.2. Concernant l'obligation de transparence

¹³ 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 (également dénommée, y compris dans le présent avis, « directive Police-Justice » ou, en anglais, *LED* pour *Law Enforcement Directive*). Cette directive a été transposée au Titre 2 de la LPD et dans la LFP par la loi du 22 mai 2019 modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la gestion de l'information policière.

¹⁴ A.R. du 8 novembre 2020 portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord.

¹⁵ Raison pour laquelle le premier syntagme du §2 de l'article 25/5 précise : « (...) *des caméras dont l'installation et l'utilisation sont réglées par la présente loi* ». La formulation « *la présente loi* » renvoie aux articles 25/2 et suivants de la LFP).

19. Une autre condition légale doit par ailleurs être remplie, à savoir celle du caractère reconnaissable de l'utilisation de la caméra, qui doit être remplie pour que l'utilisation de la caméra puisse être considérée comme 'visible' au sens de l'article 25/2 §2, 2°, a) de la LFP.

Cet article est formulé en ces termes :

« Est réputée visible :

(...);

2° l'utilisation de caméras mobiles (...)

a) soit montées à bord de véhicules de police, de navires de police, d'aéronefs de police, ou de tout autre moyen de transport de police, identifiables comme tels ; ».

Cette exigence légale d'être identifiable, en l'occurrence en tant qu'aéronef de police, signifie que le citoyen doit raisonnablement pouvoir savoir (ou déduire) que le *drone* équipé d'une caméra qu'il voit ou peut voir est un aéronef de police¹⁶. Il convient à cet égard de faire remarquer que si l'utilisation d'une caméra de police ne remplit pas la condition du caractère identifiable, l'utilisation de la caméra (montée sur le *drone*) sera considérée comme 'non visible' et sera donc soumise à des règles plus strictes (articles 46/2 et suivants de la LFP).

20. Selon la ZP POLBRU, le *drone* est clairement reconnaissable pour les citoyens grâce à son marquage et à ses lumières. L'utilisation des *drones* par la ZP sera également communiquée par le biais de tous les canaux possibles (sites Internet du Conseil communal et de la ZP POLBRU)¹⁷.

Lors de la visite sur place, il a été constaté que le *drone* de Citymesch est uniquement équipé de lumières qui peuvent arborer plusieurs couleurs en fonction de la préférence, dont le bleu. Il a toutefois été constaté que les lumières n'ont pas pour but de permettre l'identification de l'utilisateur du *drone*, mais bien de (pouvoir) signaler la présence du *drone* dans l'espace aérien. Cette forme de reconnaissabilité peut donc difficilement satisfaire à l'obligation d'identification qui est imposée comme condition à l'utilisation visible d'un aéronef de police conformément à l'article 25/2 §2, 2°, a) de la LFP : « soit montées à bord de véhicules de police, de navires de police, d'aéronefs de police, ou de tout autre moyen de transport de police, identifiables comme tels ; » (soulignement du COC).

4.3. Le recours à un sous-traitant

21. Ce que nous venons de dire n'exclut pas qu'une entreprise privée puisse, dans le respect des conditions stipulées à l'article 53 de la LPD, traiter les images de la caméra montée sur le *drone* en tant que 'sous-traitant' tel que visé à l'article 26, 9° de la LPD. Selon l'article 26, 9° de la LPD, un « sous-traitant » est « 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 ». Cette définition implique toutefois que le sous-traitant ne peut de facto pas effectuer de traitements excédant la finalité et le rôle (la fonction) d'un 'sous-traitant', et encore moins 'reprendre' ou exercer des compétences attribuées de manière limitative par la loi à certains fonctionnaires (en l'occurrence aux membres de la GPI). De l'avis du COC, c'est manifestement le cas lorsque, dans la situation qui nous occupe, une mission de police est déléguée à Citymesh et/ou lorsque le pilote civil prend part à une mission de police.

Dans les circonstances données, la participation de Citymesh à l'exercice d'une mission de police est en effet indissociablement liée à la qualité de sous-traitant de Citymesh au sens de l'article 26, 9° de la LPD.

La construction de la relation entre le responsable du traitement et le sous-traitant consiste en effet en une prestation de services reposant sur une 'solution complète' incluant à la fois la fourniture du *drone* équipé de la caméra, le pilote et le traitement de données à caractère personnel (données policières) au moyen de la caméra montée sur le *drone*.

22. À ce sujet, le COC fait encore remarquer incidemment et pour toute clarté qu'il est évident qu'il n'est pas concevable de remédier ou de parer à l'impossibilité légale de faire appel à un pilote civil dans le cadre d'une mission de police administrative et judiciaire en considérant le pilote du *drone* ou son entreprise comme un 'sous-traitant'¹⁸. Un tel

¹⁶ Dans la pratique, la force exécutoire de cette condition de reconnaissabilité ne sera souvent pas effective dans toutes les circonstances (pour une solution employée en la matière par une zone de police, voir le rapport de contrôle du COC du 15 mars 2022 intitulé *Contrôle thématique et avis d'initiative relatifs à l'utilisation, par la police intégrée, de caméras montées sur des drones*, D.2. p. 24-35 (DIO20009/1), disponible sur le site <https://www.organedecontrol.be/publications/rapports>).

¹⁷ AIPD, p. 10.

¹⁸ Ce qui, pour toute clarté, n'est **pas** objecté par la ZP POLBRU.

raisonnement viderait en effet entièrement de leur sens la LFP, la LPI et les lois (pénales) spéciales ainsi que les compétences qu'elles attribuent en la matière aux membres de la GPI. En ce qui concerne la portée et l'application du recours à un sous-traitant, le rôle de ce dernier ne peut en effet pas aller au-delà de celui d'un 'sous-traitant' au sens de la LPD. Autrement dit, le rôle du sous-traitant ne peut **jamais** (même implicitement) se muer en une compétence de police (déguisée ou camouflée)¹⁹, même si son exercice est artificiellement qualifié de 'mission d'appui'.

À titre informatif et par souci d'exhaustivité, nous pouvons également nous référer au rapport de contrôle DIO22003 du 9 mai 2023, et plus spécifiquement aux points 24 et 25 qui stipulent (*mutatis mutandis*) (citation littérale)²⁰ :

« 24. Bien que le sous-traitant soit, dans une large mesure, libre de déterminer lui-même le matériel et les logiciels qu'il utilise en fonction de la mission de traitement, il convient dans l'intérêt de la légitimité, de la continuité, de la disponibilité et de l'intégrité des données à caractère personnel de tenir compte que le sous-traitant et son personnel ne peuvent pas poser d'actes pour lesquels le sous-traitant n'est pas lui-même compétent. **En l'occurrence, le sous-traitant ne peut donc pas constater lui-même les infractions routières, et encore moins en assurer le traitement.** Or, ce risque pourrait être induit par une construction dans laquelle une entreprise ou organisation externe offre à la commune ou à la police une 'solution complète' dans le cadre de laquelle elle supporte les frais à la fois de l'infrastructure nécessaire et du traitement de données, en ce sens que la police ou le fonctionnaire sanctionnateur reçoit alors (directement) les constatations des infractions et paie en contrepartie (prestation de services) une redevance au sous-traitant (système 'end-to-end'). Le fait que le sous-traitant ait logiquement accès, au cas par cas et dans le cadre de sa mission et de ses responsabilités (à l'égard des aspects de sécurité), aux données à caractère personnel afin de pouvoir s'acquitter comme convenu de ses obligations ne signifie évidemment pas qu'il soit investi de la compétence de traitement pour les traitements policiers proprement dits. Il agit en effet en la matière à la demande et pour le compte du responsable du traitement (en l'occurrence le service de police).

25. Si le sous-traitant venait à assurer ce traitement, et donc à exercer de facto une influence et/ou un impact sur les finalités de traitement, il enfreindrait non seulement potentiellement la loi pénale (article 227 et suivants du Code pénal), mais il pourrait aussi être considéré comme un 'responsable du traitement' alors qu'il n'est investi d'aucune compétence de traitement puisqu'il n'est pas une 'autorité compétente' au sens du Titre 2 de la LPD et qu'il traite par conséquent illicitement les données à caractère personnel (ce qui constitue également une infraction conformément à l'article 26, 7° juncto l'article 222, 1° de la LPD). Comme nous l'expliquerons au point 5.1.1.2, les réponses données aux questions 6 et 7 laissent à penser que ce risque n'est pas illusoire. ».

23. En ce qui concerne la conservation des images des caméras par Citymesh, le COC formule encore la remarque suivante. Attendu que les images ne sont pas collectées ni conservées auprès de la ZP POLBRU, la zone de police fait dans ce cas concret appel à un sous-traitant. Une convention de traitement des données a été conclue à cette fin entre la ZP POLBRU et Citymesh. Pour autant que les images soient également conservées (ultérieurement) dans une application de Microsoft, il est aussi recouru à un 'sous-traitant du sous-traitant'. À cet égard, il convient de signaler que pendant le vol, toutes ces images sont enregistrées par le truchement d'un fournisseur de services dans le cloud (Microsoft Azure) sur un compte de Citymesh. La zone de police a accès à ces images, mais n'a pour le reste aucune possibilité de contrôler les traitements qui sont effectués auprès du fournisseur de services dans le cloud.

24. Lors de la visite sur place, le chef de corps a déclaré mettre immédiatement un terme à cette forme de collaboration avec l'entreprise privée, et cela a été confirmé dans le rapport définitif de la visite sur place. Dans l'intervalle, la ZP POLBRU a initié une étude de marché pour trouver des programmes de formation adéquats pour former ses propres pilotes de drones. L'objectif est que des fonctionnaires de police de la ZP POLBRU puissent suivre et accomplir ces formations. Le but est donc qu'à terme, des pilotes de la ZP POLBRU opèrent eux-mêmes des vols de drones à partir du dispatching en recourant au ROC (Remote Operation Centre).

5. CONCLUSION ET DÉCISION

25. La collaboration entre la firme privée Citymesh NV et la ZP POLBRU se fonde sur un avis favorable interne et externe. Alors que l'avis externe, qui porte uniquement sur la question de savoir si Citymesh peut légalement offrir ses services (pilote et drone) à des services de police, argumente par essence que la loi 'n'empêche pas' que des entités privées prennent part à des missions de police, l'avis interne se concentre principalement sur la nécessité de protéger

¹⁹ Voir les rapports DIO23002 et DIO22003 disponibles sur le site <https://www.organedecentrale.be/publications/rapports>.

²⁰ Rapport de contrôle restreint concernant la constatation d'infractions de vitesse dans le cadre de l'application de la procédure « SAC 5 » et l'utilisation de sas électroniques pour camions, disponible sur le site <https://www.organedecentrale.be/publications/rapports>.

ou d'empêcher l'accès aux images filmées par la caméra du *drone* à l'endroit où le *drone* est effectivement déployé. Sur la base de ces deux points de vue, la ZP POLBRU a supposé que cette forme de collaboration offerte par l'entreprise privée était licite.

26. Sur la base des pièces du dossier, des constatations et des faits établis, l'Organe de contrôle en arrive cependant à la conclusion que l'utilisation d'une caméra montée sur un *drone* piloté par un pilote civil pour l'exercice de missions policières est contraire à la loi. Comme nous le démontrons clairement dans le présent rapport de contrôle, les compétences de traitement dans le cadre des missions de police administrative et judiciaire sont en l'occurrence confiées aux membres de la police intégrée qui sont désignés dans la LFP, la LPI et les lois (pénales) spéciales. Le fait que le pilote civil du *drone* équipé de la caméra n'ait pas accès aux images de la caméra pendant l'intervention policière menée sur le lieu (initial) de l'intervention n'y change rien.

27. Le COC fait également remarquer qu'il n'existe pas de cadre réglementaire régissant les modalités de test des systèmes de police lorsque ces tests induisent un traitement de données à caractère personnel²¹. L'utilisation d'une caméra montée sur un *drone* dans le contexte d'un projet *Proof Of Concept*, telle qu'elle est organisée dans le cadre de la collaboration entre la ZP POLBRU et l'entreprise privée susmentionnée, n'échappe donc pas à l'application du cadre légal actuel.

28. Un service de police peut utiliser un *drone* équipé d'une caméra appartenant à une entreprise privée pour l'exercice de ses compétences policières, à condition que le pilote de ce *drone* soit un fonctionnaire de police (opérationnel). À cela s'ajoute la condition, pour que l'utilisation de la caméra soit réputée 'visible', que le *drone* soit identifiable en tant qu'aéronef de police.

29. Si l'on fait abstraction de l'absence d'un fondement juridique – qui est évidemment un aspect fondamental et qui constitue toujours le premier élément à examiner –, il apparaît néanmoins que la ZP POLBRU a en l'occurrence dûment tenu compte lors de l'utilisation du *drone* du principe de proportionnalité visé à l'article 25/5 §1^{er} de la LFP.

30. Il n'est pas exclu qu'une entreprise privée puisse, dans le respect des conditions stipulées à l'article 53 de la LPD, traiter les images de la caméra montée sur le *drone* en tant que 'sous-traitant' tel que visé à l'article 26, 9° de la LPD. Ce traitement est toutefois soumis à la condition que le sous-traitant ne peut *de facto* pas effectuer de traitements excédant la finalité et le rôle d'un 'sous-traitant'. Le COC est cependant d'avis que c'est manifestement le cas en l'occurrence étant donné que dans la situation qui nous occupe, Citymesh se voit confier une mission de police et effectue dans ce contexte des traitements policiers sous la responsabilité de la ZP POLBRU.

31. Le COC rappelle que le rôle (légal) du sous-traitant ne peut pas être assimilé à l'exercice de missions de police administrative et judiciaire, ni y donner lieu. Cela signifie que le (personnel du) sous-traitant, en sa qualité de sous-traitant de données à caractère personnel du responsable du traitement (le service de police), ne peut *de facto* et *de jure* pas effectuer de traitements exclusivement réservés aux organes, entités, services, personnes ou fonctions désigné(e)s par la loi. Ce raisonnement s'applique a fortiori et par excellence pour les missions et compétences ayant trait au maintien des lois.

À cet égard, le COC ajoute par souci d'exhaustivité que la sous-traitance légale, pour autant que ce soit l'objectif, de missions policières (et donc de compétences policières) ne peut pas être 'organisée' en recourant à la construction de la relation entre le responsable du traitement et le sous-traitant, et que telle n'est pas l'intention du législateur (européen), loin s'en faut. Dans l'état actuel de la loi, cette sous-traitance ne peut donc pas non plus être décidée ou mise en place par un service de police. L'application du droit (européen) de la protection des données ne porte en effet nullement préjudice aux prérogatives qui reviennent à l'État membre lorsqu'il s'agit de réglementer l'organisation et les compétences des services de police. La délégation de missions policières à des entités ne faisant pas partie des services de police ou à des acteurs privés nécessite au moins – et impérativement – une législation claire, précise et prévisible (voir aussi l'article 22 de la Constitution), en tout état de cause ou du moins de préférence précédée d'un vaste débat de société, et ne peut être décidée que par l'organe démocratique supérieur, à savoir le pouvoir législatif.

²¹ Voir la recommandation n° 2 formulée dans le rapport de contrôle DIO21006 du 4 février 2022 de l'Organe de contrôle de l'information policière relatif à l'utilisation de l'application *Clearview AI* par la police intégrée et la recommandation n° 3 formulée dans le rapport du contrôle restreint de l'Organe de contrôle de l'information policière dans le cadre de sa compétence de surveillance et de contrôle concernant des infractions commises par des membres de la police intégrée dans le cadre de traitements dans la BNG (rapport de contrôle DIO23001 du 2 mai 2023).

32. Considérant que selon la Cour de Justice de l'Union européenne, l'autorité de contrôle dispose il est vrai dans le cadre de son obligation légale « *de garantir un niveau cohérent et élevé de protection des données à caractère personnel par une application rigoureuse des règles* »²² d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière dont elle doit remédier à l'insuffisance constatée, mais qu'elle ne peut dans ce contexte renoncer qu'**à titre exceptionnel** à une mesure correctrice, par exemple lorsque la violation a entretemps pris fin²³.

Considérant que le COC a constaté une violation de l'article 33 de la LPD lu conjointement avec la LFP.

Considérant que la ZP POLBRU a déclaré lors de la visite sur place du 24 juin 2025 mettre immédiatement un terme à la violation constatée et mettre le traitement des données à caractère personnel en conformité avec le Titre 2 de la LPD et la LFP, et que cela a été confirmé dans le rapport définitif de la visite sur place du 21.08.2025²⁴.

Considérant que la ZP POLBRU a initié une procédure en vue de former des fonctionnaires de police de la ZP au pilotage de *drones*, de telle sorte que les vols de *drones* puissent à l'avenir être opérés en régie.

Le COC estime donc qu'il n'est pas tenu, dans ces conditions, d'imposer une mesure correctrice.

La ZP POLBRU est priée d'informer périodiquement le COC des évolutions significatives concernant l'organisation et la réalisation en régie des vols de *drones*.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

vu les constatations et conclusions qui précèdent,

DÉCIDE de ne pas imposer de mesure correctrice à la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles ;

PRIE la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles d'informer périodiquement l'Organe de contrôle des évolutions significatives concernant l'organisation et la réalisation en régie des vols de *drones*.

Ainsi décidé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 21 octobre 2025.

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). L'Organe de contrôle n'étant pas doté de la personnalité juridique, le recours doit être introduit contre l'État belge.

Pour l'Organe de contrôle,
Le président *a.i.*,
Frank SCHUERMANS (Sé)

- Rapport de contrôle à l'attention du chef de corps de la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles.
- Copie :
 - au président du Collège de police de la ZP POLBRU ;
 - au procureur du Roi de et à Bruxelles ;
 - au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ;
 - au ministre de la Justice.

²² CJUE 26 septembre 2024, C-768/21, considérants 38 et 40.

²³ CJUE 26 septembre 2024, C-768/21, considérant 43.

²⁴ CJUE 26 septembre 2024, C-768/21, considérant 46.

INVENTAIRE DES PIÈCES

XXX



