



RAPPORT DE VISITE ET DE SURVEILLANCE

SYNTHÈSE

VERSION PUBLIQUE¹

Référence : DKL19005/BA190003

OBJET : DÉCISION DANS LE CADRE D'UNE PLAINTÉ, AVIS ET MESURE CORRECTRICE CONCERNANT LA SURVEILLANCE PAR CAMÉRA SUR LA PLAGE EXERCÉE PAR UNE ZONE DE POLICE LOCALE EN VUE DE LA RÉPRESSION DES DÉVERSEMENTS CLANDESTINS

¹ La version publique d'un rapport de l'Organe de contrôle 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. COMPÉTENCES DE L'ORGANE DE CONTRÔLE

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

L'Organe de contrôle est compétent pour les services de police², pour l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG)³ et pour l'unité d'information des passagers (BEL-PIU)⁴. La compétence de surveillance de l'Organe de contrôle à l'égard de la police intégrée couvre à la fois les activités de traitement opérationnelles et non opérationnelles⁵. En ce qui concerne l'AIG et la BEL-PIU, la surveillance de l'Organe de contrôle se limite toutefois aux traitements opérationnels tels que visés au Titre 2 de la LPD⁶.

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

L'Organe de contrôle est en particulier chargé du contrôle du respect des règles relatives à l'accès direct à la Banque de données nationale générale (BNG) et à sa consultation directe, ainsi que du respect de l'obligation visée à l'article 44/7, 3^e alinéa de la LFP, qui oblige tous les membres des services de police à alimenter cette banque de données.

À travers un contrôle du fonctionnement, l'Organe de contrôle vérifie si le contenu de la BNG et la procédure de traitement des données et informations qui y sont conservées sont conformes aux dispositions des articles 44/1 à 44/11/13 de la LFP et à leurs mesures d'exécution.

Dans le cadre de l'utilisation de caméras non visibles, l'Organe de contrôle fonctionne en quelque sorte comme une commission « MAP »⁷. 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-fondé⁸. Les membres de l'Organe de contrôle et les membres du service disposent à cet égard de compétences d'investigation et peuvent prendre des mesures correctrices⁹.

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

³ Telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (art. 27, 7°, d de la LPD).

⁴ Telle que visée au chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (art. 26, 7°, f de la LPD).

⁵ Art. 4, §2, troisième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données.

⁶ Pour les traitements relevant du Titre 1, l'Autorité de protection des données est l'autorité de contrôle.

⁷ MAP signifie « méthodes administratives particulières ».

⁸ Art. 240, 4° de la LPD.

⁹ Art. 244 et 247 de la LPD.

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 judiciaire¹⁰.

2. OBJET DU CONTRÔLE

2. L'Organe de contrôle de l'information policière a été saisi d'une plainte concernant le fait que la police locale d'une commune du Littoral filme les personnes se trouvant sur la plage. Concrètement, cette utilisation des caméras vise à réprimer les déversements clandestins en général, et en particulier à identifier les propriétaires de chiens qui ne ramassent pas leurs déjections canines. Bien que le plaignant ne remette pas en question la légitimité de la surveillance par caméra dans le cadre de la répression des déversements clandestins, il s'interroge néanmoins sur la proportionnalité de l'utilisation de caméras de surveillance sur la plage. De l'avis du plaignant, l'enregistrement des images constitue une atteinte à l'intimité de certains usagers de la plage, plus précisément ceux qui peuvent en principe se prélasser sur la plage en partie dénudés.

3. CONTEXTE ET DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES PERTINENTES

3. Par décision du Collège des Bourgmestre et Échevins, la commune en question a choisi en 2017 de prendre part au projet de lutte contre les déversements clandestins. Six caméras mobiles ont été acquises à cette fin. En 2019, le bourgmestre a été interpellé lors d'une assemblée du Conseil communal au sujet de l'introduction de la surveillance par caméra sur la plage dans le cadre du renforcement des contrôles exercés sur les propriétaires de chiens et sur le respect de l'obligation de ramasser les déjections canines. Le bourgmestre a répondu que des caméras étaient en effet utilisées sur la digue et sur la plage afin de pouvoir verbaliser les propriétaires de chiens qui ne ramassent pas sur-le-champ leurs déjections canines.

4. En mai 2019, le Service d'Enquête¹¹ de l'Organe de contrôle a mené une visite auprès de la zone de police concernée. Les constatations effectuées lors de ce contrôle ont ensuite été analysées à la lumière de la législation et de la réglementation applicables. La visite comportait trois volets, à commencer par l'audition du chef de corps et des fonctionnaires de police compétents désignés par lui, en présence du délégué à la protection des données (ou Data Protection Officer – DPO). Une visite a ensuite été rendue au dispatching où les images des caméras sont traitées. Enfin, il a été procédé à une visite des lieux où les usagers de la plage sont filmés et des endroits où des caméras fixes temporaires sont installées dans le cadre de la répression des déversements clandestins.

5. Comme la plainte a trait à l'utilisation de caméras dans l'espace public faisant partie du territoire de la commune/ville et relevant par ailleurs de la compétence policière de la police locale, l'application potentielle de deux régimes légaux est examinée : celle de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance (« Loi caméras »), et celle de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (« LFP »), pour ce qui est de ses dispositions relatives à l'installation et à l'utilisation de caméras.

6. La constellation des faits crée toutefois une situation juridique complexe. Depuis la loi de modification du 21 mars 2018, la décision d'installer des caméras dans les lieux publics ne peut plus être prise que par le pouvoir public, par exemple la commune.¹² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2018, la commune et/ou le service de police, en la personne du chef de corps, pouva(en)t

¹⁰ Art. 248 de la LPD.

¹¹ DOSE (Dienst Onderzoeken-Service d'Enquête).

¹² Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B. 16 avril 2018.

être désigné(s) en tant que responsable(s) du traitement. Cette situation pouvait par conséquent se présenter pour le réseau de caméras fixes et/ou pour l'installation et l'utilisation de caméras mobiles dans le cadre du projet de répression des déversements clandestins. Pour les caméras installées et utilisées depuis le 25 mai 2018, le responsable du traitement ne peut plus être désormais que la commune/ville. La LFP s'applique depuis 25 mai 2018 à la surveillance par caméra exercée par la police. La loi du 21 mars 2018 accorde toutefois un régime transitoire de 12 mois pour se conformer à la Loi caméras modifiée et à la loi sur la fonction de police.

4. RÉSULTATS DU CONTRÔLE

7. En 2017, la police locale a fait l'acquisition d'un certain nombre de caméras mobiles dans le cadre d'un projet de répression des déversements clandestins soutenu par les autorités flamandes. Ces caméras ne filment cependant pas la plage en tant que telle, mais uniquement l'accès à la digue ou la digue elle-même. Les usagers de la plage, par contre, sont filmés par les caméras fixes installées sur la digue, lesquelles font partie du réseau de caméras existant utilisé par la police locale. La surveillance par caméra est exercée par la police, de sorte que le chef de corps de la police locale est considéré comme le responsable du traitement des images enregistrées. La surveillance par caméra et le traitement de données en découlant relèvent de l'application de la loi sur la fonction de police (LFP).

La surveillance par caméra est annoncée par des pictogrammes à hauteur des voies d'accès. En outre, les emplacements des caméras fixes installées sur le territoire de la commune du Littoral concernée peuvent être consultés sur le site Internet de la police locale. Les caméras installées sur la digue sont quant à elles visibles.

8. Pour répondre à la question de savoir si cette annonce générale est suffisante, il convient de tenir compte de la nature du lieu, du caractère prévisible de la surveillance et des attentes en termes d'intimité d'une personne raisonnable qui accède à la zone surveillée.

Les caméras de la digue sont à ce point reconnaissables et installées d'une manière telle que toute personne raisonnable peut s'imaginer que les usagers de la plage peuvent être filmés également. La plage étant un lieu public (non privé), les personnes qui se trouvent sur la plage (partiellement dénudées) doivent respecter/accepter la présence d'autres personnes, ce qui limite les attentes en termes d'intimité des usagers de la plage. Par ailleurs, la surveillance par caméra et la présence de la police (ainsi que des autres « gardes » comme les sauveteurs, les gardiens de la paix, etc.) limitent également les attentes en termes d'intimité. De fait, la police est tenue d'assurer le maintien de l'ordre public et de la sécurité sur la plage.

9. Vu que les caméras installées sur la digue couvrent un champ de vision assez large et permettent en outre d'individualiser une personne avec précision, il n'est pas exclu qu'elles puissent filmer l'intimité des usagers de la plage. De l'avis de l'Organe de contrôle, l'intention du législateur n'était pas que toute image touchant à l'intimité d'une personne concernée engendre par définition une atteinte à l'intimité et constitue dès lors un traitement illicite de données à caractère personnel. Il convient de tenir compte de la nature du lieu, des activités qui y sont pratiquées et du résultat que l'on veut atteindre à travers la surveillance par caméra.

10. L'Organe de contrôle constate qu'il n'est recouru à des gros plans sur des personnes spécifiques qu'en présence d'indications ou présomptions d'infractions ou de troubles de l'ordre public. Par défaut, les caméras fournissent uniquement une vue générale de la digue et de la plage. Les personnes ne sont individualisables que lorsqu'elles se trouvent (in)consciemment à proximité immédiate de la caméra de surveillance ou lorsqu'une situation concrète de troubles de l'ordre public ou d'infraction à la législation et à la réglementation est constatée au moyen de la caméra. Les images sont

exclusivement utilisées comme preuves. À la lumière de ce qui précède, l'Organe de contrôle est d'avis que cette forme de surveillance par caméra sur la plage respecte les attentes raisonnables des personnes concernées en termes d'intimité et cadre entièrement dans les missions de la police.

11. La visite a également révélé l'utilisation, par la police, de « poteaux catadioptriques » mobiles auxquels des caméras ont été intégrées afin de pouvoir intercepter les auteurs de déversements clandestins, et plus spécifiquement de pouvoir verbaliser les propriétaires de chiens qui ne ramassent pas leurs déjections canines (notamment sur la plage). Ces poteaux sont équipés de catadioptriques et sont notamment utilisés pour signaler une berme le long de la route, délimiter un ralentisseur de vitesse, délimiter l'accès à un lieu, ou encore – disposés à l'angle d'une rue – pour empêcher les usagers de la route de monter sur le trottoir en prenant leur virage.

12. Le recours à cette forme de surveillance par caméra est cependant considéré comme une utilisation non visible de caméras. Or, les circonstances et les conditions de l'utilisation non visible de caméras sont réglementées de manière très stricte et limitative par la LFP. Il s'agit de situations spécifiques dans lesquelles il est (partiellement) dérogé aux règles générales régissant l'utilisation visible de caméras. La surveillance par caméra en vue de la répression des déversements clandestins ne peut pas être classée sous l'une de ces finalités particulières.

13. Cela signifie que l'annonce générale de la surveillance par caméra qui est faite à hauteur des voies d'accès ne permet pas de conclure à la légitimité de l'utilisation de caméras dissimulées dans des poteaux catadioptriques. On peut en effet difficilement supposer que le citoyen puisse raisonnablement s'attendre à ce que les poteaux catadioptriques soient utilisés à des fins de surveillance par caméra non visible, à moins que le service de police ne signale publiquement (au moyen de pictogrammes spécifiques) le recours à cette forme de surveillance par caméra.

5. CONCLUSION

14. L'Organe de contrôle de l'information policière (COC) est d'avis que la surveillance par caméra exercée par la police locale sur les usagers de la plage dans le cadre du maintien de l'ordre public ainsi que de la prévention et de la constatation des infractions et délits – dont les déversements clandestins –, sachant que le traitement des données est susceptible de générer des images de l'intimité de l'utilisateur de la plage concerné, constitue une mesure licite, légitime et proportionnelle.

Recommandations

15. L'Organe de contrôle a constaté que le visiteur du site Internet devait réaliser plusieurs opérations pour trouver le lien permettant de consulter les emplacements des caméras fixes. Il est par conséquent recommandé de prévoir dès la page d'accueil du site Internet un lien direct vers les emplacements des caméras fixes.

16. Il est recommandé que le chef de corps formule des directives traitant concrètement de la surveillance par caméra exercée sur la plage. Ces directives pourraient prévoir que ces caméras soient par défaut paramétrées de manière à ce que les usagers de la plage ne puissent a priori pas être individualisés avec précision.

17. L'Organe de contrôle est par ailleurs d'avis que pour que cette forme de surveillance par caméra (poteaux catadioptriques ou autres objets commercialisés pour y dissimuler des caméras) soit ou puisse être considérée comme une utilisation visible de caméras, il faudrait qu'elle soit annoncée de manière

additionnelle au moyen d'un autocollant de police normalisé¹³. La surveillance par caméra exercée par la police au moyen des poteaux catadioptriques est actuellement de facto une forme d'utilisation non visible de caméras ne reposant sur aucun fondement juridique.

6. DÉCISION

Par ces motifs,

L'Organe de contrôle de l'information policière,

Vu l'article 247 de la LPD,

Déclare la plainte recevable ;

Est d'avis que la surveillance par caméra exercée par la police locale sur les usagers de la plage dans le cadre de la répression des déversements clandestins, et susceptible de toucher éventuellement à l'intimité de l'utilisateur de la plage concerné, n'est pas disproportionnée à la lumière de sa finalité légitime et de la manière dont elle est exercée ;

Déclare par conséquent la plainte non fondée ;

Estime que :

1) lorsqu'il est recouru à des caméras qui ne sont raisonnablement pas reconnaissables en tant que telles pour le citoyen, ou dont l'utilisation ne peut pas raisonnablement être attribuée en tant que telle à un fonctionnaire de police ou à un service de police, il n'est pas question d'une utilisation visible de caméras au sens de l'article 25/2, §2 de la LFP, mais plutôt d'une forme matérielle d'utilisation non visible de caméras;

2) l'utilisation, dans le cadre de la répression des déversements clandestins, de caméras dissimulées dans des poteaux catadioptriques ou installées d'une autre manière non visible ne relève pas de l'une des quatre formes autorisées d'utilisation non visible de caméras prévues au Chapitre IV/1 de la loi sur la fonction de police.

Ordonne :

en vertu de l'article 247, 4° de la LPD, de mettre les traitements découlant de l'utilisation matériellement non visible de caméras dissimulées dans des poteaux catadioptriques en conformité avec les dispositions de la réglementation régissant le traitement de données à caractère personnel. La méthode la plus simple semble consister en l'apposition d'un pictogramme sur les poteaux, de manière à ce que le recours à ces caméras puisse sans équivoque être considéré comme une utilisation visible de caméras.

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

¹³ Conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 définissant la manière de signaler l'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires par les services de police.

Décision, recommandations et mesure correctrice approuvées par l'Organe de contrôle de l'information policière le 11 septembre 2019.