



Avis n° 01/2015 du 4 février 2015

Objet : Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (CO-A-2015-003)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Sigfried Bracke, Président de la Chambre des Représentants, reçue le 14/01/2015 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere et de Monsieur Frank Schuermans;

Émet, le 4 février 2015, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 14 janvier 2015, Monsieur Sigfried Bracke, Président de la Chambre des Représentants (ci-après "le demandeur"), a demandé à la Commission d'émettre un avis en extrême urgence sur la proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci-après "la proposition de loi").
2. La Commission émet dès lors ci-après un avis en extrême urgence, compte tenu des informations dont elle dispose et sous réserve d'éventuelles considérations complémentaires futures.

II. ANTÉCÉDENTS

3. La Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci-après "la loi caméras") ou sur la(les) modification(s) de celle-ci :
 - le 26 juillet 2006, la Commission a émis l'avis n° 31/2006 *relatif à la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*, qui a résulté en la loi caméras ;
 - le 27 février 2008, la Commission a émis l'avis n° 08/2008 *relatif au projet de loi portant des dispositions diverses – modifications de la loi sur la fonction de police et de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*. Les modifications proposées ne se sont toutefois pas traduites en une adaptation concrète de la loi caméras ;
 - le 2 septembre 2009, la Commission a émis l'avis n° 24/2009 *relatif au projet de loi visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*. Les modifications proposées visaient principalement à résoudre quelques problèmes d'application concernant la loi caméras, surtout au niveau de l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police ;
 - le 10 mai 2012, la Commission a émis l'avis n° 17/2012 *relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun et les sites nucléaires* ;

- le 2 octobre 2013, la Commission a émis l'avis n° 42/2013 *relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*. Les modifications proposées ne se sont toutefois pas traduites en une adaptation concrète de la loi caméras, sauf pour l'utilisation des caméras mobiles ANPR par les services de police, mais alors par le biais d'une modification distincte et limitée de la loi caméras, au sujet de laquelle la Commission n'a pas eu l'occasion de se prononcer.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Considérations d'ordre général

4. Les développements de la proposition de loi indiquent en page 3 que la proposition de loi reprend en grande partie le texte de la proposition de loi DOC 53 3290/001 avec de légères corrections résultant de l'adoption de la loi du 4 avril 2014 *modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance*¹. Cette loi règle la problématique de l'utilisation de caméras mobiles ANPR par les services de police. La proposition de loi DOC 3290/001 correspondait en grande partie à l'avant-projet de loi à propos duquel la Commission a émis son avis n° 42/2013. Certains passages de cet avis sont dès lors repris ci-après lorsque c'est nécessaire, notamment pour des raisons de cohérence.
5. Les développements précisent aussi notamment que malgré les modifications de la loi caméras, son application pose toujours problème : "*Une partie des difficultés sont dues au silence de la loi ou à l'ambiguïté de certaines dispositions permettant plusieurs interprétations. D'autres sont dues au fait que par leur caractère trop général, elles empêchent les services de police d'user de certains appareils (...). Enfin, certaines règles ne sont pas adaptées à l'utilisation des caméras qui est faite dans la pratique.*"
6. L'opposition de la Commission à l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police est un malentendu largement répandu. Le fait est toutefois qu'eu égard à quelques évolutions sur le terrain et à la réalité policière, une zone grise est apparue concernant cette utilisation, en partie à cause de la formulation de l'actuelle législation. La Commission a dès lors attiré l'attention en 2012 sur plusieurs problèmes existants dans la loi caméras, et ce par le biais de sa recommandation d'initiative n° 04/2012 du 29 février 2012 *sur les diverses possibilités d'application de la surveillance par caméras*.

¹ Loi modifiant la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance*, M.B. du 25/04/2014.

- 7.** Outre les problèmes mentionnés dans la recommandation n° 04/2012, on peut encore formuler les remarques suivantes, sans être limitatif :
- l'actuelle loi caméras n'aborde que la collecte, le traitement ou la conservation d'images mais reste muette sur l'aspect relatif aux sons. Cela peut se révéler problématique étant donné que de plus en plus de caméras sont équipées d'une détection de sons et que la Commission reçoit de plus en plus de questions à ce sujet. On peut faire la distinction entre la détection de sons (par exemple, bris de vitre, coup de feu, tumulte), ce qui semble à première vue moins problématique, et l'enregistrement effectif de conversations, ce qui peut être plus problématique vu la législation sur les écoutes (par exemple, la définition d'une conversation privée). Par ailleurs, l'article 18 de la proposition de loi prévoit un avertissement oral pour signaler l'activation de caméras mobiles. Comment prouvera-t-on un tel signalement oral, via par exemple un enregistrement sonore ?
 - quid des caméras qui génèrent des images thermiques, par exemple pour la détection de plantations de cannabis ? La définition d'une caméra de surveillance est large (par exemple la détection et la constatation de délits via des images) et pour certaines finalités, une telle caméra pourrait correspondre à cette définition.
- 8.** Une législation qui entend régir la surveillance par caméras de manière durable doit de préférence utiliser un texte technologiquement neutre, ce que l'auteur confirme dans les développements. Depuis la loi caméras initiale (qui n'existe que depuis 8 ans environ), on constate en effet l'apparition de diverses nouvelles applications telles que les "bodycams" (ou caméras "képi"), les drones et surtout la reconnaissance automatique des plaques minéralogiques. Nombre de ces applications n'existaient pas encore en 2007 ou devaient encore seulement faire leurs preuves. Dans un futur proche, de nouvelles applications sont également attendues, comme par exemple des caméras à reconnaissance faciale. La Commission constate qu'en ce qui concerne l'utilisation de caméras par des particuliers ou des sociétés², la loi caméras a créé un cadre clair, faisant sensiblement diminuer le nombre de questions et de plaintes concernant la surveillance par caméras. Toutefois, en ce qui concerne l'utilisation de caméras par les services de police³, des problèmes subsistent manifestement sur le terrain, notamment en raison des évolutions techniques

² Voir également l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire C-212/13 du 11 décembre 2014, point 33 : *'Dans la mesure où une vidéosurveillance telle que celle en cause au principal s'étend, même partiellement, à l'espace public et, de ce fait, est dirigée vers l'extérieur de la sphère privée de celui qui procède au traitement des données par ce moyen, elle ne saurait être considérée comme une activité exclusivement 'personnelle ou domestique', au sens de l'article 3, paragraphe 2, second tiret, de la directive 95/46.'*

³ Au printemps 2014, un débat parlementaire a eu lieu sur les problèmes rencontrés par la police à propos de l'actuelle loi caméras. Les caméras corporelles (*bodycams*) ont également été abordées lors de ce débat : voir à ce sujet l'audience du 11 février 2014, DOC 53 3425/001.

(drones, caméras képi, ANPR, ...), ce qui nécessite des adaptations régulières de la loi caméras. La question principale qui se pose dès lors à cet égard est de savoir comment le législateur pourrait réagir face à ce constat. Une solution possible consisterait à prévoir une modification de la loi sur la fonction de police pour ces modalités de l'utilisation de caméras par les services de police, ce qui présenterait indubitablement l'avantage que les compétences de la police seraient rassemblées dans une seule loi organique de base. Ce choix appartient évidemment au législateur. La Commission se tient à disposition pour y apporter sa collaboration.

B. Commentaire des articles

- 9.** Vu l'extrême urgence de la demande d'avis, le commentaire des articles abordera uniquement les articles suscitant des questions.

Article 2 de la proposition de loi (définitions)

- 10.** Cet article de la proposition de loi modifie le chapitre relatif aux définitions, plus précisément l'article 2 de la loi caméras.
- 11.** Une première modification réside dans une définition plus large d'une "caméra de surveillance", à savoir la détection de "*toute infraction*" contrairement à l'ancienne formulation "*délits contre les personnes ou les biens*". Cette modification permet de répondre aux questions concernant l'utilisation des images suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 octobre 2010 et le principe de finalité sera également mieux mis en valeur. La Commission n'a pas de remarque à ce sujet mais constate quand même que cette modification confèrera aux termes "*caméra de surveillance*" une application assurément très large et elle se demande si cet aspect a été suffisamment pris en compte. Si l'on considère toutes les modifications envisagées dans la proposition de loi, il s'agit en effet à présent plutôt d'une loi sur l'utilisation de caméras pour plusieurs finalités : surveillance, détection, inspection, examen et sécurité civile. On peut dès lors plutôt parler d'une loi sur l'utilisation de caméras (voir aussi ci-après les points 32 et suivants).

Article 3 de la proposition de loi (régime d'exception)

- 12.** Actuellement, la loi caméras prévoit notamment qu'elle ne s'applique pas dès que des caméras de surveillance sont réglées "*par ou en vertu d'une législation particulière*" (voir l'article 3 de la loi caméras). La proposition de loi précise explicitement que "*l'exclusion du champ d'application de la loi caméras n'est valable que lorsque la*

législation particulière prévoit des modalités d'installation et d'utilisation de ces caméras de surveillance' et que la simple mention dans un texte législatif ou légal des termes "caméras de surveillance", "enregistrements" ou d'autres termes qui font allusion aux caméras de surveillance n'est en soi pas suffisante, mais que plus de détails concernant l'installation et l'utilisation de ces caméras doivent donc être prévus ("*... comporter des règles (...) suffisamment précises et donner suffisamment de garanties (...)*").

- 13.** La Commission n'a pas de remarque à ce sujet et peut se rallier à ce point de vue. La question se pose néanmoins de savoir quand une disposition sera "*suffisamment précise*". À cet égard, il est utile de souligner que la législation relative à la protection de la vie privée suit également un raisonnement similaire⁴. Par le passé, la Commission a aussi toujours suivi la règle selon laquelle la disposition dérogatoire de l'article 3 de la loi caméras ne s'applique que si la législation ou la réglementation en question comporte une disposition spécifique relative aux caméras (ou à leur utilisation). En outre, la Commission a affirmé qu'une seule petite disposition spécifique, ciblant une situation bien déterminée, ne peut pas automatiquement avoir pour effet que l'application de la loi caméras soit totalement exclue (en d'autres termes, dans toutes les situations).

Article 4 de la proposition de loi (conjonction de plusieurs législations)

- 14.** L'article 4 de la proposition de loi insère un nouvel article 3/1 dans la loi caméras. Jusqu'à présent, on affirme que la loi caméras s'applique pour les finalités de surveillance et de contrôle et que pour les autres finalités, c'est la LVP ou la loi particulière concernée qui s'applique.
- 15.** Les dispositions des différentes législations ne sont toutefois pas toujours compatibles. Dès lors, la proposition de loi prescrit qu'en cas de surveillance par caméras pour plusieurs finalités, dont une prévue à l'article 3 de la loi caméras, les différentes législations s'appliquent de manière simultanée et "*qu'en cas de conflit entre celles-ci, les règles les plus strictes sont d'application*".
- 16.** Dans la pratique, la Commission a déjà constaté que pour les personnes concernées (tant les citoyens que les entreprises ou les pouvoirs publics), les choses ne sont pas toujours claires lorsque plusieurs législations différentes s'appliquent simultanément et que les dispositions de ces législations ne concordent pas tout à fait. La Commission peut

⁴ Voir par exemple l'article 61 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP où l'on retrouve un raisonnement similaire : il ne faut pas uniquement une législation ou une réglementation particulière. Cette législation ou réglementation doit également comporter davantage de détails.

dès lors comprendre les motivations de l'auteur, mais elle ne voit cependant pas tout à fait clairement quelle législation comportera les "*règles les plus strictes*". Par ailleurs, la situation la plus courante d'application simultanée de différentes législations se rencontre dans les magasins, les grandes surfaces, ... plus précisément lorsqu'il y a surveillance par caméras sur le lieu de travail et en particulier dans le secteur privé⁵. Dans ces cas, outre la loi caméras (par exemple pour des tiers comme des clients, des fournisseurs, ...), la CCT n° 68 est souvent aussi d'application. Cette situation est-elle également visée dans ce nouvel article 3/1 ?

Article 6 de la proposition de loi (lieux ouverts)

- 17.** Une première modification concerne la mention explicite à l'article 5 de la loi caméras des éléments dans le dossier que le responsable du traitement doit introduire auprès du conseil communal compétent afin que ce dernier ait tous les éléments nécessaires pour approuver ou non l'installation de caméras de surveillance fixes dans un lieu ouvert. La liste des éléments est principalement celle que l'on retrouve déjà actuellement dans la circulaire du 10 décembre 2009. La Commission a une remarque concernant "*le point de contact pour le droit d'accès aux images*". La loi caméras prévoit pour toute personne filmée un droit d'accès aux images. À cet effet, la personne concernée adresse "*une demande motivée au responsable du traitement conformément aux articles 10 et suivants de la loi du 8 décembre 1992*". Lors des travaux parlementaires, le Ministre de l'Intérieur de l'époque avait également déclaré que : "*les articles 13, 14, 15bis et 16 de la loi du 8 décembre 1992 restent intégralement d'application*". L'article 13 de la LVP prévoit un accès indirect via la Commission dans plusieurs cas. La question se pose dès lors de savoir qui ou que sera ce point de contact (voir également ci-après le commentaire de l'article 20 de la proposition de loi concernant le droit d'accès).
- 18.** Une deuxième modification concerne les caméras de surveillance fixes provisoires dans des lieux ouverts, à savoir les caméras qui sont régulièrement utilisées par les communes ou les zones de police et qui sont déplacées afin de faire face à des problèmes ponctuels de sécurité (les dépôts sauvages d'immondices en sont l'exemple par excellence). Étant donné que ces caméras ne sont pas déplacées au cours de l'observation proprement dite, elles restent des caméras de surveillance fixes, mais comme elles ne sont pas fixées à un lieu pour une longue durée, les développements proposent un régime particulier. En effet, l'obtention préalable d'un avis positif du conseil communal avant chaque

⁵ Pour davantage de détails concernant les problèmes de conjonction de deux législations, voir la recommandation d'initiative n° 04/2012 du 29 février 2012 *sur les diverses possibilités d'application de la surveillance par caméras*, surtout les points 59 à 67 inclus.

déplacement de la ou des caméras constitue un obstacle à l'efficacité de cette pratique. Bien que la circulaire précitée accordait déjà une attention à ces caméras de surveillance fixes provisoires dans des lieux ouverts, l'auteur souhaite prévoir une procédure spécifique dans la loi, à savoir la possibilité de demander au conseil communal un avis conforme positif pour utiliser des caméras de surveillance fixes sur un périmètre assez large dans le but de suivre un phénomène déterminé (cet avis aura une durée de validité limitée et pourra être renouvelé). La Commission s'interroge sur cette durée de validité (ainsi que sur le nombre de renouvellements). Il faut en outre éviter que l'on choisisse systématiquement comme périmètre l'ensemble du territoire de la commune, vu notamment le fait qu'une déclaration doit toujours refléter la situation actuelle/précise afin de pouvoir vérifier où se trouvent les caméras (conformément au principe de transparence). Il faut aussi établir clairement qu'en ce qui concerne ces "*caméras de surveillance fixes provisoires*", le responsable du traitement doit encore pouvoir utiliser de manière inchangée le formulaire de déclaration thématique tel qu'élaboré par la Commission.

Article 7 de la proposition de loi (lieux fermés accessibles au public)

- 19.** La proposition de loi ajoute un alinéa à l'article 6 de la loi caméras : un écran témoin peut être installé à l'entrée du lieu filmé en temps réel, montrant au public les images filmées par la caméra de surveillance de l'entrée. Cette pratique est courante aux entrées des grandes surfaces ou des magasins, et les développements indiquent que le but est de renforcer le signal déjà donné par le pictogramme et d'informer encore mieux la personne filmée. Bien que l'installation de tels écrans dans les magasins constitue une pratique courante, la valeur ajoutée de ce dispositif n'est pas claire aux yeux de la Commission, les développements restant également assez vagues sur ce point. D'ailleurs, le pictogramme a déjà en soi un effet psychologique sur les personnes concernées. Enfin, on peut aussi se référer à la LVP et au principe de proportionnalité.

Articles 9 à 11 inclus de la proposition de loi (utilisation de caméras mobiles par les services de police)

- 20.** L'actuelle loi caméras ne permet l'utilisation de caméras de surveillance mobiles – et de caméras ANPR depuis 2014 – par les services de police que pour les grands rassemblements. Les développements affirment toutefois que cela limite considérablement les possibilités de la police et exclut pour le moment plusieurs autres applications (comme par exemple les mini-caméras mobiles, l'utilisation de drones, ...).

- 21.** La proposition de loi entend dès lors étendre les possibilités d'utilisation de caméras de surveillance mobiles pour les services de police. Outre les cas de grands rassemblements, les services de police pourront utiliser les caméras de surveillance mobiles dans le cadre des missions qui leur sont confiées :
- dans les cas limités déterminés par arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres ;
 - dans le cas de situations dangereuses ou lorsque qu'il y a menace ou injure ;
 - pour l'utilisation des caméras ANPR (reconnaissance automatique des plaques minéralogiques).
- 22.** En 2012 (voir la recommandation précitée n° 04/2012), la Commission avait déjà pointé plusieurs problèmes qu'elle (et d'autres instances) avai(en)t constatés après (entre-temps) 6 années d'application de la loi caméras. Nombre de ces problèmes concernaient précisément l'utilisation de caméras par la police.
- 23.** Technologiquement, beaucoup de choses sont déjà possibles en 2015. La question est toutefois de savoir s'il est également souhaitable que toutes les évolutions technologiques possibles soient effectivement transposées dans la pratique (par exemple les drones). À cet égard, il serait logique que le Parlement organise un débat sur les évolutions technologiques en relation avec l'opportunité d'un usage généralisé des caméras (de surveillance). D'autant plus que la proposition de loi élargit fortement les possibilités actuelles de l'utilisation de caméras mobiles, non seulement pour d'autres missions des services de police, mais aussi pour leur utilisation par d'autres services ne relevant pas de la police.
- 24.** En ce qui concerne les services de police, il ne s'agit plus uniquement des grands rassemblements. Une première extension, qui constitue également la principale extension, concerne en effet la situation suivante : "*dans le cas de situations dangereuses ou lorsque le fonctionnaire de police se sent menacé ou injurié, et pour le temps nécessaire à l'intervention*". La Commission constate que cette formulation est d'une part non seulement assez générale mais qu'elle laisse en outre l'entière appréciation discrétionnaire de l'activation de la caméra à chaque inspecteur individuel de base. Il paraît absolument indispensable que que l'activation de la caméra soit réglée de façon uniforme, par exemple au moins dans une circulaire ou une note de service, afin d'éviter que le fonctionnaire de police concerné puisse activer et désactiver la caméra à sa guise. Il convient en effet d'éviter que chaque fonctionnaire de police individuel puisse décider d'activer ou de désactiver la caméra quand bon lui semble. En outre, chacun sait qu'un fonctionnaire de police se sentira beaucoup plus vite menacé ou injurié qu'un autre (et dressera dès lors un procès-verbal ou non). L'intention doit en tout cas être de filmer

l'intervention complète et pas seulement une partie. Pour les autorités administratives et judiciaires qui devront examiner un incident par la suite ainsi que pour les organes de contrôle (Comité P, AIG, ...), il est essentiel qu'une intervention soit filmée dans son intégralité. Un critère possible pourrait donc être que dès que les services d'intervention (il s'agit en effet à titre principal de cette fonctionnalité de base) entrent en contact et/ou en interaction avec le citoyen, la caméra est activée. Le cas échéant, une modulation est possible en fonction du type d'intervention et de la nature de l'appel. Un appel pour une bagarre ou pour une dispute de voisinage qui dégénère est d'un tout autre ordre qu'un appel pour une escroquerie ou un accident de la route avec des dommages matériels. En tout état de cause, les termes 'situations dangereuses' ou 'se sent menacé ou injurié' peuvent alors même être interprétés de façon trop restrictive, ce qui risque de toute façon de mener à une application inégale ou discriminatoire de l'utilisation de caméras mobiles par les services de police, sans parler des discussions sans fin qui sont d'ores et déjà à prévoir quant au moment de l'activation et de la désactivation de la caméra.

25. Une deuxième extension prévoit que le Roi peut étendre, dans des cas limités, une telle utilisation de caméras mobiles par les services de police, via arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. On ne sait pas non plus tout à fait clairement quels sont les cas envisagés par le Ministre. Par ailleurs, la Commission fait remarquer que cette disposition n'est pas claire au regard de l'actuel article 11 de la loi caméras et que la question se pose de savoir dans quelle mesure un arrêté royal pourrait aller plus loin que ce que prescrit la loi. Sur le plan juridique, il paraît de toute façon très peu probable qu'une telle délégation générale au Roi réussisse le test de la constitutionnalité (article 22 de la Constitution).

26. Une troisième extension porte sur le fait que les services de police vont également pouvoir utiliser des caméras de surveillance mobiles pour la reconnaissance automatique des plaques minéralogiques. Cette extension semble toutefois superflue eu égard à la loi du 4 avril 2014 à laquelle l'auteur se réfère d'ailleurs lui-même dans les développements. Cette loi a en effet réglé la problématique de l'utilisation de caméras mobiles ANPR par les services de police. La Commission n'a toutefois pas eu la possibilité d'exprimer son avis à propos de cette modification. L'adaptation proposée aurait pour effet que l'utilisation de caméras ANPR donnerait à nouveau lieu à court terme à des adaptations, ce qui aurait certainement des conséquences tant pour la pratique que pour la sécurité juridique. Les développements indiquent encore ce qui suit : "*Cette technologie ANPR est utilisée par des zones de police de plus en plus nombreuses notamment pour la recherche de véhicules volés non assurés ou encore de véhicules dont le contrôle technique n'est pas en ordre ou dont le conducteur est recherché. Des voitures de police sont ainsi équipées de caméras ANPR reliées à la Banque de données nationale générale (BNG) ou à une autre*

banque de données'. Comme déjà indiqué dans son avis n° 42/2013, la Commission souhaite dès lors davantage de précisions quant à ces "*autres*" banques de données (par exemple la banque de données SIS). Alors que la banque de données BNG est une banque de données publique officielle qui fait l'objet d'un contrôle rigoureux, on se demande si tel est également le cas pour d'autres banques de données couplées. Pour les véhicules non assurés, on peut se référer par exemple à la banque de données d'Assuralia, qui est pour le moins une banque de données publique officielle, ce qui a une incidence sur sa fiabilité et son exactitude. La Commission estime qu'une liste des banques de données couplées autorisées doit être établie par voie de note de service ou de circulaire internes.

- 27.** En ce qui concerne la déclaration à la Commission, ou plutôt la notification, une simplification administrative serait envisagée. Dans l'état actuel de la législation, il faut en effet compléter un formulaire (non public) via le site Internet de la Commission pour toute utilisation de caméras de surveillance mobiles (sauf pour des événements répétitifs, comme les matches de football). D'après les développements de la proposition de loi, cela est ressenti comme une lourdeur administrative. Les développements proposent dès lors de ne prévoir qu'une seule déclaration par service ou unité qui utilise des caméras mobiles, permettant ensuite à la Commission d'effectuer des contrôles sur leur utilisation. Un rapport circonstancié est établi, reprenant notamment le nombre et les lieux d'utilisation, lequel est transmis à la Commission. Ce rapport devra être mis à jour périodiquement et transmis à la Commission. Par ailleurs, les développements précisent que les services de police concernés devront tenir à disposition de la Commission un registre de toutes les utilisations qui ont été faites de ce dispositif mobile de surveillance par caméras. Il convient en outre de signaler que depuis 2014, en plus de la déclaration pour des caméras de surveillance fixes et de la notification pour des caméras de surveillance mobiles utilisées pour les grands rassemblements, il existe une troisième forme de notification, à savoir la notification (et le rapport) pour des caméras mobiles ANPR, ce qui ne simplifie vraiment pas les choses, ni pour la Commission, ni pour les fonctionnaires de police sur le terrain.
- 28.** Plusieurs questions peuvent se poser quant à la nouvelle procédure pour l'utilisation de caméras mobiles. La première est de savoir si une simplification administrative aura effectivement lieu. Non seulement chaque service doit procéder à une notification, mais il faut aussi rédiger annuellement un rapport, l'envoyer et tenir à disposition un registre mis à jour. On peut aussi se demander si une notification est en l'espèce judicieuse. Les services de police doivent déjà envoyer une telle notification à la Commission. Les chiffres de 2012 et de 2013 pour les notifications effectuées par les services de police

(115 et 85⁶) indiquent que ces dernières ne sont pas (encore) vraiment intégrées et ne sont pas systématiques, ce qui en limite l'utilité ultérieure (notamment) pour le contrôle. En outre, une réflexion est menée au niveau européen dans le cadre de la réforme de la Directive vie privée dans le but de supprimer au maximum l'obligation de déclaration.

- 29.** La Commission plaide dès lors plutôt pour une réelle simplification administrative par le seul et unique biais d'un rapport. Dans ce cadre, on peut en effet penser au rapport annuel prévu, réalisé par chaque service qui utilise des caméras de surveillance mobiles. Un tel rapport annuel à la Commission existe d'ailleurs déjà aujourd'hui pour certaines instances telles que la Commission des sectes, Child Focus, ... Ce rapport annuel peut alors être compilé et envoyé à la Commission par le responsable et/ou le ministre de tutelle. La Commission peut alors toujours effectuer un contrôle sur la base de ce rapport annuel et éventuellement sur la base d'un registre mis à jour que chaque service doit tenir et qui sert de base à ce rapport annuel.
- 30.** L'objectif doit être que ce rapport annuel réponde à une certaine standardisation/uniformité de sorte que les données soient par la suite simples à interpréter et facilitent un contrôle. À titre de mesure transitoire, on peut penser dans la proposition de loi à la remise d'un premier rapport 1 an après l'entrée en vigueur de la législation modifiée relative aux caméras.

Articles 12 à 14 inclus de la proposition de loi (utilisation de caméras mobiles par les services de sécurité civile)

- 31.** La proposition de loi prévoit non seulement une extension de l'utilisation de caméras mobiles pour les services de police, mais propose aussi la possibilité d'une telle utilisation pour les services de sécurité civile (protection civile et pompiers). Le cadre proposé est repris de ce qui existe déjà pour les services de police, mais est adapté aux particularités des services de sécurité civile.
- 32.** La Commission se demande (voir aussi ci-avant le point 11) dans quelle mesure ces services de sécurité civile utilisent encore une "*caméra de surveillance*" telle que définie dans la loi caméras (à savoir dans quelle mesure s'agit-il encore de la constatation d'infractions ou de nuisances ou du maintien de l'ordre public) et s'il est opportun de traiter spécifiquement cet aspect dans la loi caméras. Force est de constater que l'utilisation par les services de sécurité civile qui est proposée ne correspond en aucune

⁶ Voir les rapports annuels 2012 et 2013 disponibles sur le site Internet de la Commission.

façon à l'utilisation d'une 'caméra de surveillance' au sens de la loi et n'a dès lors pas sa place actuellement dans la loi caméras *de lege lata*. Pour rappel la loi caméras s'applique uniquement aux caméras de surveillance, c'est-à-dire à '*tout système d'observation fixe ou mobile dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre public, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images*'. L'utilisation par la protection civile ou par les pompiers, qui filmeraient par exemple un incendie (à l'aide d'un drone ou non) afin de pouvoir estimer où se situe le foyer, ou une zone inondable, n'en relève dès lors pas.

- 33.** Le projet d'article 7/3 se termine par ces termes : '*sans préjudice du Code d'instruction criminelle et de la loi du 8 décembre 1992*'. La Commission ne voit pas clairement ce que l'on entend par là. Il est évident que l'intervention de la sécurité civile ne porte pas préjudice aux dispositions du Code d'instruction criminelle. L'article 4 de la loi caméras comporte par ailleurs déjà une disposition générale où la loi du 8 décembre 1992 relative au traitement de données à caractère personnel est déclarée applicable. La Commission ne voit dès lors ni la plus-value, ni l'objet des termes précités de l'article 7/3, qui ne font que contribuer à la confusion.
- 34.** Le paragraphe 5 du projet d'article 7/4 prévoit que l'enregistrement d'images par les services de sécurité civile peut aussi avoir pour objectif de réunir des preuves de nuisances et d'infractions. La confusion des rôles entre les services de police et les services de sécurité civile est non seulement incorrecte sur le plan juridique, mais elle est aussi inopportune. On peut admettre que des images enregistrées par les services de sécurité civile dans le cadre de leurs missions telles que définies dans la loi du 31 décembre 1963 *sur la protection civile* et dans la loi du 15 mai 2007 *relative à la sécurité civile*, sur lesquelles apparaissent (fortuitement) des infractions ou des faits de nuisances, doivent effectivement pouvoir être utilisées pour servir ultérieurement de preuve en matière pénale ou de preuve de nuisances, mais cela ne peut jamais être en soi l'objectif de l'utilisation de caméras par la sécurité civile. Les services de sécurité civile n'ont en effet aucune tâche de détection et d'examen d'infractions ou de phénomènes de nuisances.
- 35.** Pour le reste, on peut se référer aux points 29-30 concernant la notification à la Commission.

Articles 15 à 17 inclus de la proposition de loi (utilisation de caméras mobiles par les services d'inspection et de contrôle)

- 36.** Outre l'extension de l'utilisation de caméras mobiles pour les services de police et les services de sécurité civile, la proposition de loi entend également permettre à certains services d'inspection et de contrôle (tant au niveau fédéral que régional) d'utiliser des caméras de surveillance mobiles. Un des exemples donnés dans les développements concerne l'utilisation de caméras ANPR par la douane. Les développements affirment par ailleurs qu'il ne serait pas cohérent de fixer certaines conditions et limites aux services de police lors de l'utilisation de caméras de surveillance mobiles tandis que les services d'inspection auraient la liberté d'en utiliser. Pour autant que la loi déterminant les compétences de ces services d'inspection prévoit explicitement la possibilité d'utiliser des moyens audiovisuels ou des prises de vue par vidéo, ils pourraient utiliser des caméras de surveillance mobiles dans le cadre de ces compétences pour des finalités prévues dans cette législation particulière, tout en respectant les dispositions de la loi caméras.
- 37.** La Commission se demande ici aussi dans quelle mesure ces services utilisent encore une "*caméra de surveillance*" telle que définie dans la loi caméras (à savoir dans quelle mesure s'agit-il encore de la constatation d'infractions ou de nuisances ou du maintien de l'ordre public) et s'il est opportun de traiter cet aspect dans la loi caméras. Dans certains cas, il peut bel et bien être ici question d'une telle "caméra de surveillance", mais peut-on généraliser cela à toutes les utilisations de caméras par les services d'inspection et de contrôle ?
- 38.** Le projet d'article 7/5 prévoit la possibilité d'utiliser des caméras pour "*les services de contrôle et d'inspection relevant d'un service public fédéral ou régional*". Ces services incluent-ils aussi les organes de contrôle parlementaires tels que le Comité P et l'Organe de contrôle de la gestion de l'information policière ?
- 39.** Pour le reste, on peut se référer aux points 29-30 concernant la notification à la Commission.

Article 18 de la proposition de loi (utilisation cachée ou non)

- 40.** Cet article prévoit plusieurs modifications de l'article 8 de la loi caméras afin de tenir compte des nouvelles dispositions relatives aux caméras de surveillance mobiles. Le plus important, c'est que pour permettre l'utilisation des mini-caméras tant par les services de police que par les services de sécurité civile et les services d'inspection et de contrôle, on prévoit la possibilité d'un consentement préalable via le signalement oral de leur activation. "*L'avertissement oral permet de considérer ces mini-caméras de surveillance comme visibles et non cachées*".

- 41.** La Commission constate que le texte même de la proposition de loi utilise les termes "*mini-caméras de surveillance mobiles*" sans en donner une définition explicite (seuls les développements donnent quelques indications à ce sujet). On peut également soulever la question de savoir comment cet avertissement oral peut être prouvé, afin de pouvoir éviter ensuite d'éventuelles discussions. Voir aussi à ce sujet le point 7. Cet avertissement sera peut-être audible sur l'enregistrement sonore qui accompagne l'enregistrement d'images. D'où aussi l'importance de définir uniformément le moment de l'activation/de la désactivation de l'enregistrement (voir le point 24), de sorte que la preuve de cet avertissement puisse être apportée ultérieurement. Il semble en outre qu'il faille prévoir que le procès-verbal mentionne l'avertissement oral, ce qui est possible pour la police et les services d'inspection. Pour les services de sécurité civile, cela n'est par contre pas possible car ils n'établissent pas de procès-verbal. En ce qui concerne ces services, la Commission se demande d'ailleurs dans quels cas et pour quelles situations les membres de ces services devraient avoir recours à de telles 'mini-caméras de surveillance mobiles' ou en porter.

Article 20 de la proposition de loi (droit d'accès)

- 42.** Cet article adapte en partie l'article 12 de la loi caméras. Une première modification aligne le délai de réponse du responsable du traitement sur le délai maximal de conservation des images. Une discussion avait notamment vu le jour étant donné que la loi caméras se réfère, pour le droit d'accès, aux articles 10 et suivants de la LVP. La LVP prévoit toutefois un délai de réponse de 45 jours. La proposition de loi dispose également que lorsque le responsable du traitement a reçu la demande d'accès, il ne peut pas effacer les images avant d'avoir traité cette demande tant que le délai de conservation des images d'un mois n'aura pas expiré. La Commission peut adhérer à cette modification, mais souhaite faire remarquer que dans de nombreux cas, le délai de conservation (s'il y en a un) est bien inférieur à un mois (pour toutes sortes de raisons telles que les coûts engendrés par une conservation plus longue des images) et que le droit d'accès restera dès lors assez théorique dans ces cas.

- 43.** La Commission souhaite toutefois encore faire remarquer qu'en ce qui concerne le droit d'accès aux images tel que prévu dans la loi caméras, plusieurs problèmes subsistent pour lesquels cette proposition de loi ne prévoit rien d'explicite. À cet égard, on peut aussi se référer à la recommandation précitée n° 04/2012 (et plus spécifiquement aux points 30 à 33 inclus). Lors des travaux parlementaires⁷, le ministre de l'Intérieur de l'époque avait notamment déclaré ceci : "*les articles 13, 14, 15bis et 16 de la loi du 8 décembre 1992 restent aussi intégralement d'application*". L'article 13 de la LVP prévoit également un accès indirect dans plusieurs cas définis limitativement⁸, ce qui interviendra dans la demande d'accès aux images d'une caméra de surveillance gérée par des services de police et/ou par des autorités publiques dans le cadre de la police judiciaire ou administrative. La Commission se demande dès lors si un droit d'accès indirect dans le cadre de la loi caméras est encore possible en pratique.
- 44.** Dans la recommandation n° 04/2012, la Commission s'interroge également sur ce qu'il convient d'entendre par "*demande motivée*". L'exigence d'un intérêt a en effet été supprimée lors des travaux parlementaires de la loi caméras mais le rapport des travaux⁹ indique par contre que l'on jugera si l'accès de la personne concernée aux images "*est justifié*", sans toutefois indiquer clairement les cas dans lesquels une telle demande est ou non justifiée.
- 45.** Pour conclure, la Commission souhaite encore dissiper un malentendu manifestement répandu chez les décideurs, certes à tort, selon lequel ce serait la Commission qui souhaiterait que tous les aspects des traitements de données, en l'occurrence de la surveillance par caméras, soient repris et régis dans la législation jusque dans les moindres détails. La Commission estime qu'une législation qui entend régir l'utilisation de caméras de manière durable et technologiquement neutre doit au contraire rester générique et générale. En particulier, les modalités techniques de la surveillance par caméras, qui sont de surcroît évolutives, n'ont pas leur place dans la réglementation.

⁷ Rapport Chambre, DOC. 51, 2799/005, p. 47.

⁸ Pour les exceptions, on renvoie à l'article 3, §§ 4, 5 et 6 de la LVP.

⁹ Chambre, DOC. 51, 2799/005, p. 17.

PAR CES MOTIFS,

et au vu des remarques formulées dans le présent avis, la Commission de la protection de la vie privée émet **un avis défavorable** quant au contenu actuel de la proposition de loi..

Pour l'Administrateur f.f., abs.

Le Président,

(sé) An Machtens
Chef de section OMR f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere